

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'ÉMIGRATION ET DE L'IMMIGRATION

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 9 Décembre 1909, à 2 heures 1/2

PAR

Jean RANDON

Président : M. WEISS, professeur
Suffragants { *MM. RENAULT, professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

•

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'ÉMIGRATION ET DE L'IMMIGRATION

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 9 Décembre 1909, à 2 heures 1/2

PAR

Jean RANDON

Président : M. WEISS, professeur

Suffragants { MM. RENAULT, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909



DE L'ÉMIGRATION ET DE L'IMMIGRATION

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL.

INTRODUCTION

« L'homme, a dit Calvo, n'est pas destiné, comme
« la plante et la plupart des animaux, à demeurer
« attaché au sol où il a pris naissance : un instinct,
« un besoin inné, joints chez quelques individus à
« un esprit d'aventure et de curiosité, le pousse à
« avancer devant lui à la recherche de la richesse et
« du bien-être, à étendre aussi loin qu'il le peut son
« activité et son influence. » (1)

(1) Charles Calvo. *Etude sur l'émigration et la colonisation*,
Paris 1875.

Cette observation est vérifiée par l'histoire. Les phénomènes de l'émigration et de la colonisation ont été constants. De tout temps on a vu les habitants d'un pays s'expatrier, isolément ou collectivement, avec ou sans esprit de retour, et se mêler à la vie des États déjà constitués, ou créer des établissements nouveaux qui sont comme des prolongements de la mère-patrie. Bien que les mots semblent parfois être pris assez indifféremment l'un pour l'autre, on emploie plus particulièrement le terme d'émigration pour désigner le fait par un individu expatrié de s'établir parmi la population d'un État organisé. La colonisation est l'occupation d'une terre disponible dans une partie quelconque du monde.

Les mêmes causes, qui sont très diverses, produisent l'émigration proprement dite et la colonisation. Les unes sont d'ordre moral et ethnique : l'audace et l'esprit d'aventure viennent du tempérament de la race, de la conception générale de la vie. Les vicissitudes de l'histoire politique et religieuse, telles que les persécutions, les révolutions, déterminent aussi des courants migratoires. Enfin des raisons proprement économiques, telles que l'excès de la population, le paupérisme, sont une source abondante de l'émigration. Toutes ces causes peuvent être résumées en une seule et l'on peut dire d'une façon très générale que c'est le mal-être, sous quelque forme physique ou morale qu'il se présente, qui

décide à l'émigration les habitants d'un pays.

Nous n'avons l'intention de considérer l'émigration que dans le type spécial qu'elle présente à notre époque, c'est-à-dire dans le type économique. L'origine habituelle des courants d'émigration de notre temps, et, en particulier, de la seconde moitié du XIX^e siècle, est le malaise économique. C'est d'ordinaire afin de pouvoir gagner son pain et celui de sa famille qu'on émigre.

Il y a sans doute des exceptions à ce type normal, certaines personnes s'établissent en un territoire étranger, non pas sous l'aiguillon de la nécessité, mais en vue d'accroître les richesses qu'elles ont déjà, grâce à un milieu plus favorable. D'autres fois les émigrants sont des paresseux, des gens de mauvaise volonté et de mœurs condamnables qui vont essayer à l'étranger leur rôle inutile ou néfaste. Il y a encore diverses sortes d'aspirations qui, plus ou moins indépendantes du mobile économique, peuvent pousser les hommes à l'émigration. Les besoins d'explorations et de recherches scientifiques, les désirs de prosélytisme religieux et d'évangélisation, les nécessités d'ordre domestique, des raisons d'éducation et même de simple amusement font des émigrants. Mais il est permis d'affirmer que ce ne sont là, en quelque sorte, que les déviations du caractère normal de l'émigration dont le mobile ordinaire est le besoin de gagner sa vie.

Si l'Italie, par exemple, se trouve à la tête des nations émigrantes, c'est que sa population croissante, alimentée par une natalité débordante, ne trouve qu'insuffisamment les substances nécessaires. Ne produisant pas assez de denrées alimentaires, elle doit en acheter au dehors. Pour en acheter, il lui a fallu vendre. Alors elle a créé une puissante industrie et elle a défendu la culture des céréales. Mais le résultat a été le renchérissement du prix de la vie, la décadence des vieilles industries nationales, et la difficulté d'écouler les denrées agricoles que le pays avait l'habitude d'exporter (1). La cause de l'émigration italienne réside donc dans les conditions économiques.

D'autre part le caractère normal de l'émigration moderne ressort encore de ce fait, qui vient confirmer le précédent, à savoir que les émigrants se dirigent vers les pays placés dans des conditions naturelles et économiques meilleures que les pays qu'ils quittent. On sait que si la France émigre peu, elle exerce en revanche sur les émigrants des Etats voisins une véritable attraction (2)

En définitive, les causes générales de l'émigration, à notre époque, sont les suivantes : l'excès de popu-

(1) Gonnard. *L'émigration européenne au XIX^e siècle*. Paris 1906, page 193 et suiv.

(2) Voir à ce sujet. *Revue économique internationale* 1907, note 1 : *Les ouvriers étrangers en France*, par Maurice Loir.

lation par rapport aux forces productives du pays, l'aspiration croissante des classes laborieuses au bien-être.

En raison même de son origine économique, l'émigration ne se présente plus, ainsi qu'autrefois, comme un fait accidentel se produisant à la suite de crises politiques ou religieuses, mais bien comme un phénomène continuél entraînant chaque année un grand nombre d'hommes qui se trouvent malheureux, vers d'autres patries.

Pour la même raison l'émigration ne se produit plus de nos jours dans les conditions où se déterminait jadis l'établissement des colonies. Elle n'est plus un fait national ou gouvernemental, mais un acte tout individuel et spontané. Au lieu des grands mouvements de masses émigrantes conduites par des chefs que nous représente l'histoire, nous voyons aujourd'hui des individus s'expatriant chacun de sa propre initiative.

Le génie de von Ihering s'est attaqué au problème des migrations préhistoriques; il nous a montré comment les divers peuples indo-européens se sont détachés de leur peuple père, les Aryas; il a cherché à décrire l'organisation militaire de leur exode et la route qu'ils ont suivie. (1)

(1) *Les Indo-européens avant l'histoire*. Œuvre posthume de von Ihering. Traduction de Meulenaere 1895.

Pour demeurer dans le domaine de l'histoire, nous savons comment des groupements de familles hellènes quittaient leurs foyers où ils se trouvaient à l'étroit et allaient, en troupes organisées, essaimer sur les côtes de la Sicile, de la mer Tyrrhénienne, de l'Asie mineure.

Abordant sur un littoral étranger avec un stock de provisions et d'outils, ils pénétraient progressivement au milieu des tribus indigènes.

A la chute de l'empire romain, ce furent les invasions barbares. Plus près de nous ce furent les conquêtes des aventuriers allant en Amérique à la recherche de l'or, ou bien encore la sortie en masse d'une population tenace dans sa foi laissant le pays natal pour chercher un lieu où elle pût garder sa liberté de conscience religieuse.

Ce ne sont plus de tels mouvements collectifs que nous offrent les annales modernes de l'émigration. A présent les masses émigrantes se composent d'individus isolés, se décidant chacun sans s'être concerté avec ses voisins. L'émigrant agit en vertu d'une libre détermination de sa volonté.

Enfin un dernier trait achève de distinguer l'émigration moderne de celle qui se produisait dans les siècles antérieurs. Jusqu'au xix^e siècle les gouvernements pouvaient considérer l'émigrant comme s'établissant à l'étranger sans esprit de retour au pays natal. Le fait de l'émigration était caractérisé par

l'intention, déclarée ou présumée, d'abandonner définitivement la mère patrie. La facilité des transports ne permet plus actuellement de s'attacher à une telle considération. Et il faut avoir soin de distinguer les émigrants temporaires des émigrants définitifs. (1) Certains indices, tels que la vente des immeubles ou la longueur du voyage, peuvent marquer la volonté d'une émigration longue sans vraisemblance de retour périodique. (2)

C'est de l'émigration d'origine économique et présentant la physionomie qui vient d'être esquissée que nous allons nous occuper.

Ce fait économique ne soulève pas seulement des questions d'ordre économique, il a un retentissement dans tous les domaines de la vie : politique, morale juridique. Et les problèmes nés de l'émigration se posent dans l'Etat que les émigrants quittent, en même temps que dans l'Etat où ils viennent s'établir. Le phénomène migratoire a, en effet, nécessairement, un point de départ qui est l'émigration et

(1) En Italie, par exemple, beaucoup d'émigrants reviennent après un certain nombre d'années, après fortune faite. Un grand nombre ne quittent même l'Italie que pour une partie de l'année. Et non seulement l'émigration rapprochée, mais même l'émigration transocéanienne est très souvent temporaire.

Gonnard, *op. cit.* p. 186 et 187.

(2) *Revue économique internationale* : 1905, Bodio : *Emigration et Immigration*.

un point d'arrivée qui est l'immigration. Quelles sont, dans la nation d'où émigre une partie de la population, les conséquences économiques, politiques, morales de la diminution de bras, de capitaux, de forces vives de toutes sortes qui en résulte? A ces pertes immédiates y a-t-il une compensation?

D'autre part quels avantages et quels inconvénients peut, suivant les cas, présenter l'immigration des étrangers dans tel Etat donné?

Dans un pays dont la population augmente lentement l'immigration n'apparaît-elle pas comme une influence rivale de la natalité? De plus la qualité les immigrants intéresse grandement une nation et l'intérêt national peut se trouver compromis par l'abondante immigration d'hommes qui, quoique honnêtes et utiles, appartiennent à des civilisations très différentes.

Un phénomène aussi fécond en conséquences que l'émigration ou l'immigration appelle une réglementation juridique. Car le droit a pour fonction de maintenir toutes les formes de l'activité humaine, et celle-là comme les autres, dans les limites imposées par la justice et par les nécessités de l'ordre social.

C'est exclusivement du point de vue juridique, c'est-à-dire en tant que le phénomène touche soit aux rapports d'un Etat avec ses nationaux, soit aux rapports d'un Etat avec les nationaux d'un autre Etat, soit enfin aux rapports des Etats eux-mêmes, que

nous nous proposons d'étudier l'émigration et l'immigration.

Juridiquement, le fait que nous considérons peut être défini : la translation volontaire et pour une durée suffisamment prolongée pour qu'il ne s'agisse pas d'un simple voyage d'excursion, d'un individu du territoire d'un État sur le territoire d'un autre État.

On voit quels problèmes juridiques se trouvent, par ce fait, posés à l'attention des législateurs et des gouvernements. Nous laisserons de côté toute une série des questions qui ne constituent pas l'objet propre de cette étude ; nous voulons parler des questions de perte par l'individu de la nationalité du pays qu'il quitte et d'acquisition par lui de la nationalité du pays dans lequel il entre.

Indépendamment de ces questions, il en surgit d'autres d'importance capitale.

D'abord c'est celle de la liberté de l'émigration et de l'immigration. Un individu peut-il, toujours et sans restriction, s'expatrier et s'installer dans un autre pays ?

Convient-il que les États s'opposent, dans une certaine mesure, aux mouvements migratoires des populations ? En d'autres termes quelles sont les limites du droit de déplacement et d'établissement des individus ?

En second lieu, la liberté de l'émigration et de

l'immigration étant reconnue et limitée, la logique, la nature des choses et les nécessités pratiques modernes ne commandent-elles pas aux États de veiller sur les droits et sur les intérêts des émigrants et d'en assurer la protection?

Ce sont ces deux séries distinctes de questions qui vont fournir le plan de cette thèse.

Dans une *première partie* nous envisagerons la liberté d'émigrer et d'immigrer et ses limites.

Dans une *seconde partie*, nous étudierons la protection des droits et des intérêts des émigrants et des immigrants.

Dès à présent, nous devons donner la conception de l'Etat qui nous servira de point de départ et de guide constant dans toutes les propositions que nous serons appelés à établir. Le rôle essentiel des Etats se manifeste sous un double aspect.

L'Etat doit d'abord être envisagé comme un organisme politique ayant la mission de sauvegarder les principes de la justice et du droit, puis comme un organisme social dont l'autorité suprême personnifie la nation et doit veiller aux besoins de la vie nationale, dans la mesure du moins où les initiatives privées livrées à elles-mêmes seraient impuissantes à les satisfaire. En d'autres termes l'Etat est à la fois le gardien du droit et le tuteur des intérêts nationaux.

Cette notion de l'État, qui nous semble hors de

discussion, nous amènera logiquement à formuler, tant à propos de la liberté d'émigrer et d'immigrer qu'à propos de la protection des intérêts des émigrants et des immigrants, un certain nombre de règles juridiques.

Ces règles nous apparaîtront comme un idéal dont chaque Etat aura, selon nous, le devoir de s'approcher le plus possible dans sa législation particulière, comme un code théorique auquel devront s'efforcer d'obéir les lois positives.

Certaines de ces règles rentreront même dans le domaine du droit international proprement dit, et, par suite, seront susceptibles de faire l'objet de conventions entre les Etats.

C'est un travail avant tout doctrinal et juridique que nous entreprenons, mais ce n'est pas un travail purement logique. Le droit ne sort pas tout armé de la simple combinaison des idées, mais bien de la combinaison de l'idée du juste avec les nécessités pratiques et l'idée d'utilité. Loin de fermer les yeux sur la physionomie réelle et pratique des choses, nous regarderons les phénomènes migratoires dans leur réalité et c'est en présence de cette réalité et à la lumière de la conception de l'Etat que nous essaierons de formuler des préceptes juridiques. Nous nous demanderons aussi comment et dans quelle mesure les législations des divers États ont mis en œuvre ces règles.

PREMIÈRE PARTIE

LA LIBERTÉ D'ÉMIGRER ET D'IMMIGRER ET SES LIMITES

Il peut exister un conflit entre le droit individuel d'émigrer et d'immigrer et le droit de l'État de s'opposer à l'émigration ou à l'immigration.

« Il n'est pas plus sage, a dit J.-B. Say, de retenir
« les hommes prisonniers dans un pays que de vou-
« loir les y faire naître. Toutes les lois contre l'émi-
« gration sont iniques : chacun a le droit d'aller où
« il se flatte de respirer plus à l'aise, et c'est res-
« pirer plus à l'aise que de subsister plus facilement.
« Veut-on par là conserver le nombre d'hommes que
« le pays peut nourrir? On le conservera sans ce
« moyen. Veut-on en avoir plus que le pays ne peut
« en contenir, on n'y réussira point. Lorsqu'on
« empêche une population surabondante de sortir
« par la porte des frontières, elle sort par la porte
« du tombeau. »

En d'autres termes le droit d'émigrer et d'immigrer est une conséquence de la liberté individuelle.

Chacun a le droit de se déplacer, de se transporter où il lui plait, et de développer sa personnalité dans le milieu qui lui semble le plus favorable ou le plus agréable. Souvent même le droit d'émigrer et d'immigrer est un corollaire du droit de vivre, lorsqu'une personne ne peut gagner son pain dans son pays, il serait injuste que celui-ci l'empêchât de chercher à le gagner ailleurs. D'ailleurs une société n'agirait-elle pas d'une façon inique si elle prétendait imposer ses charges à celui qui renonce à ses profits?

Mais, si le droit d'émigrer et d'immigrer semble indiscutable, il n'est certainement pas illimité. Chaque droit particulier de chaque individu trouve une limite nécessaire dans tous les droits concurrents de tous les autres individus. Et l'État, représentant des intérêts et des droits de la collectivité, peut parfois légitimement s'opposer à l'émigration et à l'immigration.

Considéré sous son aspect d'organisme politique, ayant mission de défendre les principes essentiels de la justice et du droit, l'État peut s'opposer à l'émigration ou à l'immigration lorsque celles-ci seraient susceptibles de porter atteinte à l'organisation politique.

Considéré comme représentant suprême de tous les intérêts sociaux propres au peuple dont il est la personnification, l'État peut s'opposer à l'émigration ou

à l'immigration qui lui paraîtraient contraires aux intérêts dont il s'agit.

Nous allons examiner successivement, à ce point de vue : 1° la liberté de l'émigration et ses limites ; 2° la liberté de l'immigration et ses limites.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DE L'ÉMIGRATION ET SES LIMITES

Le droit d'émigrer est demeuré très longtemps méconnu. Effrayés par ce fait que, dans la plupart des cas, le départ des citoyens, surtout des adultes, est un affaiblissement militaire et un appauvrissement économique du pays, les souverains ont été longtemps hostiles à l'émigration et ont refusé aux sujets le droit d'émigrer. L'émigration vers les colonies nationales était vue d'un œil plus favorable, mais à elle-même on avait mis des entraves.

Charles-Quint défendit à tout Espagnol d'aller en Amérique sans une permission expresse de la Couronne, laquelle était donnée pour une courte durée — généralement pour deux années — pour une province déterminée et à condition que le voyage fût direct. Celui qui sollicitait cette permission devait fournir un certificat justifiant que sa famille, depuis deux générations, n'avait pas subi de condamnation du Saint-Office. En outre l'obligation était imposée de

s'embarquer dans le seul port de Séville, d'où ne s'effectuaient que deux départs par an et pour deux ports seulement (1).

En Autriche-Hongrie, au commencement du xix^e siècle, les émigrants, même s'ils avaient obtenu une autorisation, étaient déchus de la qualité de citoyens; ils ne jouissaient pas à l'étranger de la protection consulaire et, s'ils revenaient, ils ne pouvaient recouvrer la nationalité. La faculté d'émigrer n'a été reconnue que par la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 (2).

Un certain nombre de cantons suisses (Berne, Bâle, Zurich, Shaffouse) interdisaient autrefois l'émigration sous les peines les plus sévères (3).

Les États allemands ont aussi, pendant un certain temps, refusé le droit d'émigrer (4).

En France l'édit de 1669 défendait à tous Français de s'établir, sans la permission du roi, dans des pays étrangers, par mariage, acquisition d'immeubles et transport de famille et de biens. Les contrevenants étaient punis de la confiscation. De plus ils étaient réputés étrangers sans qu'ils puissent être rétablis dans la nationalité française, ni que leurs enfants

(1) Calvo : *Etudes sur l'émigration et la colonisation* page 25

(2) Chandèze : *L'émigration*, 1898.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

puissent être naturalisés pour quelque cause que ce soit. Ceux qui allaient hors du royaume s'employer comme pilotes, canoniers, mariniens, pêcheurs ou constructeurs de navires étaient punis de mort.

La Constitution de 1791 proclama la liberté de l'émigration. Mais le gouvernement n'en continua pas moins de publier des décrets contraires à cette liberté (1).

D'après le code civil de 1804, la qualité de français se perdait par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour. Cette disposition a été abrogée en 1884.

Toute l'Europe reconnaît aujourd'hui en principe le droit d'émigration. La Russie, en particulier, l'a formellement accordé à ses sujets par la loi du 23 avril 1906. Aux termes de l'article 34 de cette loi, chaque sujet russe a le droit « de quitter, sans qu'il lui soit fait aucune difficulté, les limites de l'Empire. » (2)

Mais la liberté de l'expatriation ne saurait être accordée sans limite aux citoyens. Par leur départ, en effet, ceux-ci peuvent en certaines hypothèses porter atteinte aux intérêts de la collectivité nationale. On conçoit que l'Etat, qui représente ces inté-

(1) Chandèze *loc. cit.* cf. *Grande Encyclopédie*.

(2) Darras. *Lois fondamentales de l'Empire*.

rêts et qui a la mission de les défendre, interdise alors l'émigration.

En premier lieu on ne contestera pas le droit qui appartient à l'Etat de s'opposer à l'émigration, lorsque celle-ci empêcherait le maintien efficace et durable de l'organisation politique ou le développement de son action. Ainsi défense d'émigrer devra être faite aux citoyens qui voudraient se rendre à l'étranger pour comploter contre l'Etat dont ils relèvent. La défense d'immigrer pourrait être légitimement impartie, semble-t-il, aux populations qui manifestent en masse une volonté d'expatriation au grand détriment de la nation qu'elles tendent à dépeupler (1).

C'est au nom de cette idée du développement de

(1) Certaines régions de l'Italie sont entièrement dépeuplées par les départs. Un maire italien accueillait un jour M. Zanardelli par ces paroles : « Je vous salue au nom de mes 8,000 administrés dont 3.000 viennent d'émigrer en Amérique et dont les 5.000 autres se préparent à les suivre. » (*Questions diplomatique et coloniales* 1^{er} et 16 janvier 1906). Il arrive parfois que la population tout entière d'une bourgade s'embarque pour l'Amérique, le curé et le syndic en tête (*Gonnard : L'émigration européenne*, page 188).

Il en est de même en Espagne. Au mois de septembre 1906 les habitants de Béjar ont adressé aux républiques sud-américaines une pétition collective sollicitant les moyens d'émigrer en masse (*Gonnard. loc. cit.* p. 188 en note. cf. *Réforme sociale* : 1^{er} mars 1906 : *La guerre à l'émigration de nos jours en Espagne*).

l'organisation politique que le Japon, depuis son conflit avec les États-Unis, ne délivre plus de passeports pour les États-Unis.

Au nom du respect mutuel que les États se doivent entre eux, un État devrait même refuser l'émigration aux citoyens tramant des entreprises contraires à l'organisation politique ou sociale d'un autre État.

La question de savoir si un État peut interdire l'émigration aux citoyens astreints au service militaire n'est pas si simple qu'elle peut le sembler au premier abord (1). Sans doute la réponse doit être,

(1) La loi française n'interdit pas l'émigration à ces citoyens, mais elle les oblige à rejoindre leur classe en cas de mobilisation.

Voici à cet égard les dispositions de la loi du 23 mars 1905 :

Article 45, reproduisant l'article 56 de la loi du 15 juillet 1889 : « Tout homme inscrit sur le registre matricule est astreint, s'il se déplace, aux obligations suivantes... 3° s'il va se fixer en pays étranger, il fait viser son livret avant son départ, et doit, en outre, dès son arrivée, prévenir l'agent consulaire de France le plus voisin qui lui donne récépissé de sa déclaration et envoie copie de celle-ci dans les 8 jours au ministre de la guerre. A l'étranger, s'il change de résidence, il en prévient, au départ et à l'arrivée, l'agent consulaire de France qui en informe le ministre de la guerre. » Puis l'article 46 dispose que les hommes qui se sont conformés à ces prescriptions jouissent, en cas de mobilisation ou de rappel de leur classe, de délais supplémentaires calculés d'après la distance à parcourir; ceux qui ne s'y sont pas conformés sont considérés comme n'ayant pas changé de résidence. »

en principe, affirmative. Il est certain, en effet, que l'État, en vertu de son droit de défense extérieure, peut enrôler tous les hommes valides de la nation et que l'émigration des citoyens mobilisables peut causer à la nation le plus grand préjudice en cas de déclaration de guerre. Mais, d'autre part, refuser la liberté de l'émigration à tous les hommes qui n'ont pas intégralement accompli leurs obligations militaires dans l'armée de réserve et dans la territoriale équivaldrait, dans les pays ayant un système militaire semblable au nôtre, à la suppression presque complète de la liberté d'émigration. Il n'est pas possible, à notre époque et dans un pays constitutionnel, d'en arriver à un pareil résultat. L'interdiction d'émigrer ne pourrait donc concerner qu'une partie des hommes mobilisables ou bien il faudrait permettre l'émigration sous réserve de l'obligation de retour en cas de mobilisation (1).

Envisagé dans son caractère de représentant suprême des intérêts sociaux propres au peuple dont il est la personnification, l'État peut interdire l'émigration pour des motifs d'ordre économique, hygiénique, juridique et moral. Au nom de la solidarité

(1) Il est à noter qu'en Allemagne, l'Etat le plus militarisé de l'Europe, l'autorisation préalable d'émigrer est demandée seulement entre 17 et 25 ans (*Revue économique internationale*, 1905, Bodio).

des États et de leur poursuite commune d'un programme humanitaire, un État peut, même en dehors de la considération des intérêts proprement nationaux, défendre l'émigration. Ainsi un État devra défendre tout départ qui tendrait à faciliter la traite des blanches (1).

Au point de vue spécial de la sauvegarde des intérêts des nationaux, un État devra interdire l'émigration à quiconque se verrait refuser l'immigration en vertu des lois du pays où il veut se diriger. Car ce refus serait très préjudiciable au national et lui causerait de cruels mécomptes. Il peut aussi se faire qu'il s'agisse d'intérêts d'une portion plus ou moins considérable du peuple, de dommages graves pouvant frapper l'agriculture, l'industrie ou le commerce. Nous rencontrons encore ici l'inquiétude provoquée par l'immigration des populations en masse (2).

(1) Au Congrès tenu à Paris en 1906 pour la répression de la traite des blanches, les États se sont engagés à introduire dans leurs législations pénales des dispositions pour empêcher ce honteux trafic.

(2) Ce phénomène ne se produit pas seulement en Italie et en Espagne où nous l'avons observé dans une note précédente. On le remarque aussi en Hongrie, notamment. Le Comte Mailath constate que la Hongrie tout entière n'est plus qu'un grand centre d'émigration à destination surtout de l'Amérique et de l'Australie; puis il déclare : « Ce n'est pas là une seule crise, mais une véritable catastrophe pour notre vie écono-

En Espagne, le 15 novembre 1905, une ordonnance royale a dû intervenir sur l'émigration des mineurs en Portugal. L'article 3 décide « qu'à l'effet d'empêcher les manœuvres illégales des agents d'émigration clandestine, on tiendra compte des dispositions de l'ordonnance royale du 4 novembre 1904; les autorités locales feront connaître, à la population, à l'aide de la plus grande publicité, les souffrances et les ignominies qu'ont encourues beaucoup de mineurs émigrants, en les prévenant ainsi contre « la propagande insidieuse des dits agents et en incitant les familles à dénoncer les offres et opérations proposées ou réalisées par les agents de chaque localité » (1).

L'Etat puise donc, dans son droit de défense et

mique, fondée presque entièrement, non seulement au point de vue de la production, mais au point de vue de l'emploi de la population, sur la culture de la terre. » Le même auteur s'afflige en particulier des dangers politiques et économiques de l'émigration en Allemagne. « Les émigrants quittent le pays à l'époque où la main-d'œuvre est le plus nécessaire, provoquent une crise agricole et deviennent à leur retour autant d'agents de l'Union allemande qui leur paie leur voyage ».

Revue économique internationale 1905 tome 2 : *L'émigration hongroise*.

(1) *Revue de droit international privé*, 1905 p. 404.

Dans le même sens la loi italienne du 21 décembre 1873 interdit d'emmener à l'étranger des enfants pour leur faire exercer des métiers ambulants (ramoneurs, mendiants, joueurs d'orgue de Barbarie, vendeurs de statuettes etc., Cf. *Etude sur l'émigration italienne*, René Lecomte, thèse. Paris.

de conservation, tant sur le terrain politique que sur le terrain économique et social, le droit de s'opposer le cas échéant, à l'émigration de certaines catégories de citoyens.

Nous n'avons pas l'intention d'étudier ici les dispositions édictées à cet égard par les diverses législations positives. Nous avons voulu seulement dégager les principes.

Disons cependant que la France s'est abstenu de toute immixtion dans le domaine de la liberté d'émigration. Elle ne l'entrave ni ne la favorise. Cette attitude vient de ce que le problème ne peut malheureusement se poser d'une façon sérieuse dans notre pays qui est celui qui a le moins d'émigrants (1).

Disons aussi un mot de la législation italienne dans notre ordre d'idées, parce que l'Italie, à l'inverse de la France, est aujourd'hui la nation la plus fertile en émigrants. L'Italie a réglementé l'émigration dans la loi du 31 janvier 1901 remplaçant la loi du 30 décembre 1888. (2)

(1) Quelques milliers par an représentent tout notre contingent dans l'émigration. Cf. statistiques dans : *Revue d'Economie politique*, 1904, p. 564.

(2) Voir cette loi et son analyse dans l'*Annuaire de législation étrangère*, tome 31. Sur l'émigration italienne Cf. Gonnard : *L'émigration européenne*, chap. 5; Bodio, *Emigration et immigration* dans *Revue économique internationale*, 1905; de Marini, *La politique coloniale italienne*, même revue, 1905; Nitti, *La richesse privée de l'Italie*, même revue et même

L'émigration est déclarée « libre dans les limites déterminées par le droit en vigueur ».

Suivent les restrictions imposées aux hommes soumis à des obligations militaires, suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent. Les militaires de la première catégorie, doivent, pour obtenir un passeport, se procurer l'autorisation qui leur est facilement accordée. Les militaires de la deuxième catégorie en sont exemptés.

En outre le Ministre des Affaires étrangères peut d'accord avec le Ministre de l'Intérieur, suspendre l'émigration vers une région déterminée pour des motifs d'ordre public, ou lorsque la vie, la liberté, les biens de l'émigrant pourraient courir un danger grave. Des pénalités sont édictées contre ceux qui font émigrer des mineurs en contravention des lois et des règlements sur le travail, ou qui abandonnent à l'étranger des mineurs de 17 ans à eux confiés dans le royaume.

La délivrance des passeports doit être faite aux émigrants dans les vingt-quatre heures et sans frais.

Telles sont les seules dispositions de la loi italienne ayant trait à la liberté de l'émigration. Les autres dispositions concernent la protection des émigrants; nous les retrouverons dans la seconde partie de cette

étude .On voit que l'Italie accorde à l'émigration des facilités considérables et qu'elle n'a nullement cherché jusqu'ici à l'entraver sérieusement.

On a proposé divers remèdes à son dépeuplement. Notamment on a préconisé l'interdiction d'émigrer à ceux qui ne sauraient ni lire ni écrire. Mais ce serait, on l'a objecté avec raison, enlever de la communauté italienne ce qu'elle contient intellectuellement de meilleur. Etre apte à l'émigration deviendrait au contraire une distinction. On a proposé aussi d'interdire l'émigration à tout italien qui n'aurait pas entièrement rempli ses obligations militaires.

Mais cette mesure serait évidemment réduite aux hommes de 25 ans et son efficacité deviendrait par là à peu près nulle (1).

Il semble qu'en matière d'émigration, ainsi qu'en matière de dépopulation par insuffisance de natalité, les mesures légales sont d'une efficacité fort restreinte et qu'il faut, si l'on veut arrêter le mouvement, s'attaquer à ses causes elles-mêmes (2).

(1) *Revue économique internationale* 1907 tome 3 : Comte de Lestrade : *L'émigration de l'Italie méridionale*.

(2) L'auteur précité recommande, en effet, de s'adresser à la réforme fiscale, à la concession d'une autonomie communale sans limites, à l'outillage des chemins de fer, des routes et des ports.

M. Cauwès (*Cours d'Economie politique*) arrive à la même conclusion à propos de la France. Aussi longtemps, dit-il qu'on n'aura pas remédié à l'absence d'industrie dans les campagnes qui s'observe dans le pays basque, sa dépopulation par émigration continuera.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DE L'IMMIGRATION ET SES LIMITES

La liberté de l'établissement a été généralement reconnue par les Etats jusqu'à l'époque récente. Sans doute la faculté de séjour des étrangers n'était pas un véritable droit consacré par les lois nationales. C'était une simple tolérance, d'ailleurs subordonnée à certaines obligations de police et laissant subsister, pour des raisons supérieures, le droit d'expulsion qui appartient aux gouvernements. Mais, en fait, la liberté internationale du séjour et de l'établissement existait. Il est même intéressant de noter que certains traités internationaux avaient été conclus dans le but de garantir le droit de séjour (1).

Une réaction se produit actuellement contre cette

(1) *Revue économique internationale*, 1908, vol. 1 D^r Gustave Seibt : *La vie économique*. Limitation internationale de l'immigration en vue de la préservation des races, de la culture et de la vie économique.

situation. Un certain nombre d'États ont prétendu faire une distinction législative entre les étrangers qui auraient le droit de s'établir dans le pays et les étrangers auxquels l'entrée du territoire serait interdite. C'est apporter au principe de la liberté d'établissement des restrictions si graves qu'elles équivalent à un abandon partiel de ce principe.

Les causes de cette politique restrictive de l'immigration sont d'ordre économique, politique et social. L'augmentation croissante du nombre des immigrants souleva de graves problèmes.

La main-d'œuvre immigrante fit une concurrence parfois très ardente à la main-d'œuvre nationale. Les organisations ouvrières nationales réclamèrent une protection. Ce phénomène se manifesta avec beaucoup d'intensité aux États-Unis et en Angleterre, ainsi que nous le verrons. Les États se demandèrent alors pourquoi ils ne régleraient pas l'entrée de la main-d'œuvre étrangère comme ils avaient réglementé l'entrée des produits étrangers? Cette idée de protectionnisme du travail national a présidé dans une large mesure au mouvement de limitation de l'immigration. (1)

En outre les États ont vu que le flot de l'immigra-

(1) *L'immigration en droit international*, Jeaucourt-Galignani thèse 1908 (Chap. 2).

tion était chargé de beaucoup d'éléments impurs dangereux pour la vie nationale, susceptibles de compromettre sa prospérité économique, sa moralité, son organisation politique.

Enfin l'attention publique fut même sollicitée par les embarras politiques et sociaux que pouvait causer la juxtaposition, dans une nation, d'étrangers, provenant de races et de religions très différentes ou provenant d'une même nationalité et appartenant à une même religion. (1)

De ces diverses considérations est née l'idée de l'étranger « *indésirable* » qu'il était opportun d'écarter du pays.

Il ne suffit pas de constater cette tendance actuelle à une limitation de l'immigration. Il faut rechercher si elle est justifiée par les principes du droit international.

Dans la première section de ce chapitre, nous étudierons quel est le fondement rationnel et juridique de cette politique nouvelle de contrôle de l'immigration.

Dans les deux autres sections, nous chercherons à déterminer quelle est l'attitude des États contemporains à propos de cette question de l'immigration.

(1) Jeaucourt-Galignani *loc. cit.* chap. 1.

SECTION I

Fondement rationnel et juridique de la politique du contrôle de l'immigration.

M. Balfour a prononcé devant la Chambre des communes ces paroles si sages et si substantielles : « Une nation a-t-elle ou n'a-t-elle pas le droit de décider quels éléments arrivant du dehors pourront s'ajouter à sa communauté et sous quelles conditions? C'est là, je pense, un droit essentiel et indestructible pour toute communauté libre; et quand nous fixons par nous-mêmes, dans notre indépendance, la mesure et les conditions dans lesquelles les citoyens des nations étrangères seront admis chez nous, pourront prendre part à notre civilisation, à notre industrie, à notre vie collective, nous accomplissons non seulement une œuvre justifiée par le droit strict, mais aussi par un principe de haute moralité sociale. » (1)

(1) Balfour. Communes. Séances du 18 avril 1905. Parl. debates vol. CXLV p. 795.

C'était là poser très nettement le problème et le résoudre très justement.

La défense d'immigrer faite par un État à certaines catégories d'étrangers se justifie rationnellement. Tout être social, en effet, a le droit et le devoir de pourvoir efficacement aux conditions de sa vie et de sa prospérité, et d'écarter les périls qui le menacent. Lorsque l'État s'oppose à l'introduction sur son territoire des éléments nuisibles, il ne fait en quelque sorte qu'exercer un droit de légitime défense.

Cette déduction logique est absolument confirmée par les règles du droit international. En sa qualité de personne du droit des gens, l'État a, ainsi que tout être juridique, le droit de prendre toutes les mesures qu'il estime utiles pour assurer sa conservation, sa défense, son développement industriel et commercial. C'est en conséquence de ce droit que les lois pénales d'un État sont applicables à toutes les personnes habitant sur son territoire, aux étrangers comme aux nationaux; c'est encore en conséquence de ce droit que tous les États se réservent la faculté d'expulser les étrangers dont la présence sur leur territoire ferait courir un danger à l'ordre public. La défense d'immigrer n'est en somme qu'une mesure préventive d'hygiène nationale, tandis que l'expulsion et la pénalité sont des mesures répressives. Les unes et les autres dérivent du même principe de droit international.

Néanmoins ce raisonnement ne suffit pas à légitimer d'une manière complète l'interdiction d'immigrer. Il ne faut pas oublier, en effet, que tous les États ont le même droit de développement commercial et industriel, corollaire naturel du droit de conservation et de défense. Or la défense d'immigrer faite par un État à tels ou tels citoyens d'un autre État ne va-t-elle pas faire échec au droit de commerce de ce dernier? Le droit de commerce implique pour chaque État la faculté d'entretenir des relations avec les autres États pour l'échange des produits et, en même temps, la faculté pour les nationaux de chaque État d'immigrer et de s'établir sur le territoire des autres États.

Le problème consiste donc dans une conciliation des droits égaux et concurrents des États formant la société internationale.

Un État ne saurait, sans se mettre en marge de la communauté internationale, fermer d'une manière absolue et systématique ses frontières aux marchandises et aux nationaux des autres États. Il doit donc accepter l'immigration dans la mesure où celle-ci ne porte pas atteinte à l'organisme national. En d'autres termes, le droit de commerce et de développement de chaque État, manifesté par le droit d'immigration de ses nationaux, s'arrête au point où il compromettrait le droit de développement des autres États.

Il est assurément délicat de tracer en cette matière

une ligne de démarcation précise. La signature de conventions internationales ayant pour objet la réglementation de l'immigration est certainement fort désirable. L'Institut de droit international a proposé un projet de convention destiné à servir de modèle. Il importerait surtout de déterminer par la voie contractuelle les conditions auxquelles l'immigration peut être admise, les personnes auxquelles elle demeure interdite, la surveillance de l'autorité sur le mouvement migratoire (1).

Mais il est possible de déterminer, au regard des principes internationaux précédemment rappelés, les motifs qui pourront légitimement dicter à un État la défense d'immigrer. Celle-ci pourra s'inspirer des nécessités d'ordre public fondées soit sur l'organisation politique, soit sur l'organisation sociale elle-même, suivant la distinction générale que nous avons établie au début de cette étude.

En tant qu'organisme politique, un État a le droit de refuser l'entrée de son territoire aux individus qui constitueraient un danger politique, intérieur ou

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Copenhague 1897.

Jeaucourt-Galignani, *loc. cit.* (chapitre 3).

Les conventions sont d'ailleurs susceptibles de difficultés d'interprétation cf. dans Jeaucourt-Galignani, *loc. cit.* le conflit entre la Californie et le Japon et le conflit entre les États-Unis et la Californie.

extérieur. Il pourra ainsi prohiber les individus capables de menacer la forme du gouvernement, la personne du chef de l'État ou la dynastie régnante, d'opérer des manœuvres tendant à l'annexion du territoire ou d'une partie du territoire à celui d'un autre État ou à la formation d'un État nouveau dans une partie du territoire d'immigration; il pourra aussi prohiber les étrangers qui compromettraient la paix et la continuation des bons rapports internationaux. Pourquoi la communauté nationale, que représente et défend l'État, n'aurait-elle pas encore le droit de s'opposer à l'incorporation d'éléments susceptibles d'altérer son sens ethnique, la conscience de son honneur et de sa dignité, de sa mission naturelle et historique? Il y a là un danger qui, bien que d'une autre nature que celui d'une révolution violente, peut paraître suffisant à une nation pour motiver une défense d'immigration. Là encore il s'agit de la protection de sa personnalité, de la sauvegarde de ce qu'elle est en droit de considérer comme les principes essentiels de la justice.

La légitimité de l'interdiction d'émigrer n'apparaît pas moins certaine, lorsqu'elle est inspirée par des motifs d'ordre social proprement dit. L'introduction d'étrangers dépourvus de ressources, de malades physiques ou mentaux, susceptibles de tomber à la charge de l'assistance publique ou privée, serait un lourd impedimentum pour un État.

On ne voit pas pourquoi la société nationale, déjà assez grevée par ses indigents et ses faibles, assurerait l'obligation d'assistance vis-à-vis des étrangers. Au lieu qu'elle les laisse mourir ou sans soins chez elle, il vaut mieux qu'elle ne les accepte pas. Incontestablement l'État doit aussi se prémunir contre l'invasion d'éléments tarés qui formeraient sur son territoire autant de foyers d'infection physique ou morale. Les condamnés de droit commun, les malades contagieux, les prostituées et les individus vivant de la prostitution sont à éliminer du flot migrateur. Il n'est pas douteux non plus qu'un État doit interdire sa porte aux personnes soupçonnées de répandre des idées destructives de tout ordre social (anarchistes militants).

Dans les hypothèses précédentes, le droit pour un État d'empêcher l'immigration de certaines classes d'étrangers est basé sur la défense de la nation en général. Mais l'État peut en outre puiser son droit dans la nécessité de la défense d'une portion de la nation. Ainsi on ne saurait méconnaître le droit pour un État de protéger, par la limitation de l'immigration, les intérêts des travailleurs nationaux. La protection de la main d'œuvre nationale est tout aussi légitime que la protection des produits nationaux. Un pays de droit à la vie, et, par suite, il a le droit et le devoir de développer tous les organes de sa vie économique, de s'opposer à la déchéance de ses

ouvriers qui pourrait résulter de l'abaissement des salaires par suite de la concurrence de la main-d'œuvre étrangère.

En définitive, le droit de limiter et de contrôler l'immigration nous semble résulter d'une façon évidente du droit qui appartient à chaque État d'assurer sa conservation, sa défense et son développement économique et moral. Il sera sans doute permis de critiquer l'opportunité d'une mesure particulière d'exclusion prise par un État ou l'efficacité des procédés employés en vue de l'élimination de certains éléments. Mais le principe est, en soi, solidement établi sur les bases du droit international.

Il nous faut maintenant indiquer comment certains pays, envahis par les courants migratoires, ont été amenés à adopter une politique restrictive, comment ils l'ont comprise et l'ont mise en œuvre législative-

SECTION II

États ayant adopté une politique de contrôle de l'immigration.

Aux États-Unis, dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne, dans les colonies britanniques, le principe de la liberté internationale d'établissement est entamé dans une large mesure.

Sans doute le principe subsiste théoriquement. Toute personne peut s'établir dans le pays, mais avec cette restriction qu'elle ne doit pas se trouver dans l'une des classes déterminées et exclues par la loi. « C'est la porte ouverte, mais avec un service de garde si sévère que l'entrée libre, resserrée par un étroit contrôle, obstruée par des exceptions multiples est, pour beaucoup, synonyme de passage interdit » (1)

(1) Monnier : *Les Indésirables* page 138.

Nous allons examiner successivement chacune de ces législations restrictives de l'immigration. (1)

ÉTATS-UNIS

C'est vers les États-Unis que se dirigent surtout les émigrants. Le torrent migratoire s'y déverse avec une abondance de plus en plus grande. Les statistiques américaines accusent en effet les chiffres suivants. (2)

ANNÉES	ENTRÉES D'ÉTRANGERS
1901-1902.....	649.000
1902-1903.....	857.000
1903-1904.....	813.000
1904-1905.....	1.037.000
1905-1906.....	1.166.353
1906-1907.....	1.285.349

(1) Nous ne nous occuperons pas des pays refusant l'entrée à certains étrangers uniquement à cause de leur nationalité (Haïti : loi du 13 août 1903 prohibant l'entrée des Syriens. Costa-Rica : décret du 10 juin 1904 prohibant l'entrée des Arabes, des Turcs, des Arméniens, des Chinois. Cuba : acte de 1905 restreignant l'immigration chinoise. Equateur : loi de 1899 sur l'immigration chinoise. Uruguay : décret du 30 octobre 1902 contre l'entrée des individus de races africaine et asiatique. etc. Voir l'annuaire de législation étrangère aux années correspondantes.

(2) Darras, 1908, fascicule 2.

Ce phénomène a suscité des inquiétudes. Les conséquences sont graves en effet pour la vie économique et pour la politique nationales.

Le flot des immigrants a submergé la population ancienne non seulement dans les villes neuves telles que Chicago, mais même dans les vieilles cités comme Boston, New-York, Philadelphie. Les ouvriers américains se sont préoccupés de la concurrence que leur faisaient les nouveaux venus. Le protectionnisme maintient les salaires à un taux très élevé en Amérique. Aussi, en temps de grèves ou de crises, les patrons faisaient venir des étrangers qui, malheureux et sans souci du lendemain, acceptaient de travailler à n'importe quel prix. A l'arrivée d'un bateau d'émigrants dans un port, les passagers se trouvaient aussitôt raccolés par les agents des industries en quête de manœuvres et embauchés pour un salaire déclaré inacceptable par les travailleurs américains. Les unions ouvrières américaines s'indignèrent contre cet état de choses qui tendait à l'abaissement des salaires et ils s'efforcèrent d'obtenir l'élimination des rivaux si nuisibles à leurs intérêts (1).

En même temps les gouvernements américains s'effrayèrent de cette constatation faite par les statisti-

(1) *Revue économique internationale* 1905, tome III (Albert Métin. *Le travail aux États-Unis*) Darras 1908: *L'immigration aux États-Unis et la loi du 20 février 1907*, Goudé.

ciens, à savoir que le déchet de la population se trouvant dans les prisons, les asiles d'aliénés et les hôpitaux était composé pour une grande proportion d'étrangers, surtout d'Européens. Et le sénateur Dillingham pouvait dire avec quelque raison : « L'Europe se sert des États-Unis comme d'un dépotoir où elle envoie ses malades, ses indigents, ses fous et ses criminels » (1).

Enfin les modifications qui se produisaient dans la composition de la masse immigrante éveillèrent des préoccupations nationales.

A l'origine les États-Unis furent colonisés par les Anglais et les Allemands qui se fondirent aisément en une seule et même nation. Mais, de nos jours, les émigrants furent surtout des Italiens (2), des Russes, des Polonais, des Croates, des Tchèques. Les américains virent dans cette mosaïque de races diverses une menace pour l'unité nationale. Les Juifs se sont multipliés en ces derniers temps. N'allait-il pas en résulter une formation d'États dans l'Etat, une reconstitution de nationalités séparées et de religions différentes incapables de s'amalgamer et de se fondre dans la masse? Le danger était mani-

(1) Darras 1908: *L'immigration aux États-Unis*. Goudé précité.

(2) *Revue économique internationale* 1905 (tome 1) *La politique coloniale italienne* de Marini

festé. Avec le suffrage universel et la facilité d'acquisition du droit de vote, n'était-il pas à craindre que les nouveaux venus devenus citoyens ne se désintéressassent complètement des intérêts publics ou bien qu'à l'inverse ils ne cherchassent à gouverner? (1)

Ces diverses considérations expliquent l'évolution de la législation des États-Unis relativement à l'immigration (2).

Les lois américaines n'apportèrent guère, à l'origine, d'entraves à l'immigration; elles se bornèrent à réglementer le transport des immigrants. Des concessions de terres gratuites leur étaient faites; leur naturalisation était facilement acquise au bout de cinq ans de résidence; ils pouvaient en outre devenir propriétaires du sol. La loi du 4 juillet 1864 permettait même aux autorités d'avancer aux travailleurs le prix du passage et reconnaissait aux particuliers le droit d'engager des immigrants en leur payant d'avance leur transport.

(1) *Revue économique internationale* 1905 tome. III : *Le travail aux États-Unis*, précité.

Darras : 1908 : *L'immigration aux États-Unis*, Goudé.

Revue économique internationale 1908 volume I (*La vie économique. Limitation internationale de l'immigration*).

(2) Voir sur cette évolution : Ph. Goudé : *L'immigration aux États-Unis et la loi du 20 février 1907*. Darras 1908.

Bodio : *Emigration et Immigration*. *Revue économique internationale*.

Cette loi fut abrogée en 1868.

Alors on commença à entrer dans la voie des mesures restrictives destinées à filtrer, pour ainsi dire, les éléments immigrants.

Une loi du 3 mars 1875 interdit l'accès du territoire aux prostituées, aux condamnés de droit commun et à ceux qui n'avaient pas été jugés dans leurs pays sous la promesse qu'ils émigreraient.

A cette liste la loi du 3 août 1882 ajouta les fous, les idiots et d'une façon générale tous les individus susceptibles de tomber à la charge de la collectivité. De plus les étrangers, à leur arrivée sur le continent américain, étaient frappés d'une taxe équivalant à 2 fr. 25. Le rapatriement des exclus était aux frais des propriétaires de navires.

La loi du 26 février 1885 défendit de faire venir les étrangers en vertu d'un contrat de louage de services et édicta la nullité de la convention. Le capitaine de navire qui laissait sciemment pénétrer un étranger prohibé était puni d'amende ou de prison. Mais la prohibition dont il s'agit ne s'appliquait pas aux écrivains, aux artistes, aux conférenciers, aux secrétaires particuliers, aux domestiques, ni aux ouvriers d'une industrie inconnue aux États-Unis.

La loi du 19 octobre 1888 permit, malgré l'habeas corpus, au secrétaire de la Trésorerie de mettre en état d'arrestation tout individu ayant pénétré aux États-Unis en violation des lois existantes. De plus

le fait d'organiser ou d'encourager l'immigration sous promesse de travail ou d'emploi devenait un délit passible d'amende.

La liste des exclus fut encore allongée par la loi du 3 mars 1891 qui écartait les personnes souffrant de maladies contagieuses et les polygames. En outre cette loi assimilait à l'engagement par contrat prohibé la publicité par affiches et par circulaires.

La loi du 3 mars 1893, dans le but de faciliter la surveillance des fonctionnaires américains, prescrivit aux capitaines de navires de remettre au moment du débarquement des listes très complètes donnant tous les renseignements nécessaires sur les individus qui se trouvaient à bord.

La taxe perçue sur chaque immigrant fut élevée à 1 dollar par la loi du 18 août 1894. Cette même loi prescrivit la nomination dans certains ports de commissaires chargés de faire procéder à la visite sanitaire des immigrants au moment de leur débarquement et de soumettre les cas douteux à des bureaux d'enquête.

Ces diverses prescriptions exigeaient l'organisation de services administratifs spéciaux. Ils furent d'abord placés sous la direction du secrétaire de la Trésorerie. Au-dessous de lui fut placé un surveillant général dont le titre fut changé en celui de commissaire général de l'immigration par la loi du 2 mars 1895.

La loi du 3 mars 1903 ajouta à la liste des indi-

vidus déjà exclus les épileptiques, les personnes ayant déjà été atteintes d'aliénation mentale dans les cinq années précédentes, les anarchistes. Elle éleva à 2 dollars la taxe sur chaque immigrant. La loi du 14 février de la même année avait rattaché au secrétariat du commerce et du travail les services administratifs relatifs à l'immigration. Et la loi du 29 juin 1906 étendit considérablement les attributions des bureaux d'émigration qui furent désormais appelés bureaux d'immigration et de naturalisation.

La loi du 3 mars 1903 constituait un code assez complet de l'immigration (1). La loi du 20 février 1907

(1) Elle interdisait l'entrée du territoire des États-Unis :

1° Aux idiots, aux épileptiques, aux individus ayant subi une attaque de folie dans le courant des 5 années précédentes.

2° Aux indigents et à ceux qui, pour des motifs de santé, laissent prévoir qu'ils tomberaient facilement à la charge de la bienfaisance.

3° Aux personnes affligées de maladies repoussantes ou contagieuses.

4° A ceux qui ont subi une condamnation pour fraude ou autres délits portant turpitude morale.

5° Aux individus faisant profession d'anarchie ou prêchant des théories subversives, suspects de vouloir par la force ou la violence renverser les gouvernements établis aux États-Unis ou ailleurs.

6° Aux femmes adonnées à la prostitution et à ceux qui les amènent.

7° A ceux qui ont été expulsés pour infraction à la loi américaine.

l'a abrogée, mais, si l'on compare les deux textes, on voit que la loi de 1907 n'est qu'une édition revue et augmentée de la loi de 1903, de même que celle-ci n'était en somme qu'une codification des lois antérieures (1).

La loi récente augmente encore la liste des *indésirables*. L'article 2 y ajoute les tuberculeux, les mineurs de seize ans non accompagnés d'un de leurs parents, les personnes pouvant tomber à la charge publique ou ayant une infirmité physique ou mentale (autre que la tuberculose ou une maladie contagieuse) de nature à les empêcher de gagner leur vie. Mais la loi autorise les deux dernières catégories d'exclus, à fournir une caution qui leur permet d'être reçus provisoirement. Aux polygames la loi assimile les adeptes des religions admettant la polygamie, ce qui semble viser tous les Musulmans. Enfin la loi précise l'exclusion des étrangers arrivant à la suite

8° A ceux dont le voyage a été payé par d'autres personnes excepté le cas où ils auraient été appelés par un parent ou un ami établi en Amérique.

9° Il était défendu à tout individu ou société d'avancer sous n'importe quelle forme, les frais du voyage aux États-Unis ou de faciliter l'introduction d'étrangers par une offre ou un accord ayant pour objet la prestation ou l'exécution du travail.

Revue économique internationale, 1905 Bodio.

(1) Cf. sur la loi de 1907 : Darras 1908, Goudé. *L'immigration aux États-Unis et la loi du 20 février 1907*.

d'un louage de services; elle exclut d'une manière très générale « ceux qui ont été persuadés ou sollicités d'émigrer dans le pays par offres ou promesses d'emplois, ou en vertu de conventions verbales, écrites ou imprimées, expresse ou tacites, pour accomplir aux États-Unis un travail quelconque ».

En outre la loi s'efforce de lutter contre la traite des blanches dont l'usage honteux avait été très pratiqué durant les années précédentes. La loi de 1903 avait déjà puni de l'emprisonnement l'introduction aux États-Unis d'une femme destinée à la prostitution. La loi de 1907 va plus loin et considère comme un délit l'introduction des femmes ou des filles étrangères dans tout but immoral, quel qu'il soit, et tout genre d'assistance donnée à ces femmes dans le même but, pendant les trois années qui suivront leur arrivée. Pendant ce délai, les femmes convaincues de s'être livrées à la prostitution sont passibles d'expulsion.

Le « head tax », ou droit d'entrée perçu sur chaque immigrant est élevé à 4 dollars. Mais sont exemptés de cette taxe, les étrangers venant du Canada, de Terre-Neuve, du Mexique et de Cuba, après un an de séjour dans ces pays. Il n'est pas non plus perçu de taxe sur ceux qui débarquent à Guam, à Porto-Rico, aux îles Hawai qui, loin d'avoir à redouter l'immigration, paraissent au contraire en avoir assez vivement besoin.

Les étrangers qui traversent seulement le territoire ne voient nullement leur accès entravé. Cependant le président de la République est autorisé à empêcher le débarquement d'étrangers munis de passeports de leurs gouvernements à destination d'autres pays, s'il estime que ces passeports n'ont eu pour but que de leur permettre de venir sur le continent américain au détriment des travailleurs nationaux.

L'article 20 de la loi porte à trois ans, dans tous les cas, le délai pendant lequel l'étranger illégalement introduit aux États-Unis ou tombant à la charge publique peut être expulsé.

Les capitaines de navires ont l'obligation de fournir aux fonctionnaires de l'immigration non seulement la liste des étrangers à leur arrivée, mais encore la liste des passagers qu'ils emmènent (article 12). Auparavant les départs n'étaient pas enregistrés. Grâce à la disposition nouvelle, on pourra tenir compte, dans la statistique des mouvements de la population, du retour d'un certain nombre d'immigrés dans leur pays.

Telles sont les dispositions édictées par la loi de 1907 dans le but de filtrer le torrent migratoire.

Mais certaines tendances, dont quelques-unes sont manifestées dans la loi elle-même, montrent le désir d'une limitation plus absolue de l'immigration.

La loi institue une commission d'enquête chargée

de recueillir tous les renseignements relatifs à la question de l'immigration, de prendre les mesures nécessaires et de faire un rapport au Congrès. En même temps la loi autorise le président de la République à convoquer une conférence internationale et à envoyer des commissaires spéciaux auprès des gouvernements étrangers au Congrès afin d'obtenir que les émigrants soient examinés à leur départ des pays étrangers par des fonctionnaires américains et que les États ne permettent pas à leurs nationaux d'éluder les prohibitions légales des États-Unis. Même avant 1907, des négociations ont été déjà entamées en ce sens avec divers États dont les uns ont accepté et les autres ont rejeté le système des États-Unis (1).

On a en effet vivement critiqué ce système et l'on a observé avec juste raison que si les autres États, adoptant la même politique vis-à-vis de l'immigration, envoyaient aux États-Unis des agents avec le pouvoir d'empêcher aux américains de quitter leur

(1) A Palerme, Naples, Montréal, Yokohama il y a des inspecteurs américains empêchant l'embarquement d'émigrants malades à destination des États-Unis (Prescott Hall p. 239 et suiv.).

Mais les gouvernements autrichien et néerlandais ont refusé ce détachement des inspecteurs américains sur leur territoire (*Moore t. vi p. 160. Foreign Relation 1904 p. 22*).

Goudé : *loc. cit.*

pays, cette coutume internationale aurait pour conséquence de supprimer dans une mesure assez large la liberté de l'expatriation (1).

D'autre part, on discute beaucoup la question de savoir s'il serait opportun d'imposer aux immigrants une épreuve intellectuelle. Cette mesure fut proposée lors de la préparation de la loi de 1907, mais, le président de la République d'alors ayant opposé son veto, elle ne prit pas place dans le texte. Il est à noter que le président Roosevelt s'en est déclaré partisan. Il est manifeste qu'une telle mesure permettrait d'éliminer facilement un nombre plus ou moins grand d'étrangers ne rentrant pas d'une façon précise dans les catégories d'exclus. N'est-ce point là une manière indirecte d'aborder le problème de l'exclusion des États-Unis des races si diverses dont la juxtaposition apparaît comme un danger national? (2).

Il est difficile de dire dans quelle proportion ces différentes mesures restrictives de l'immigration pourraient être heureuses. Il faut savoir attendre l'expérience du fait. Ce qui est certain, c'est qu'une

(1) *The Journal of international law* 1907 p. 967.

(2) Voir sur ce point : *Revue économique internationale* 1908 volume 1. Gustav Seibt : *La vie économique. — La limitation internationale de l'immigration en vue de la préservation des races.*

trop sévère limitation de l'immigration pourrait être dangereuse pour l'Amérique.

Elle manque encore de paysans et d'ouvriers agricoles. Si les ouvriers des villes subissent une concurrence néfaste de la part des immigrants, il ne faut pas oublier que la colonisation proprement dite a besoin de nouvelles recrues. A cette observation économique s'ajoute d'ailleurs une considération d'ordre ethnique. Sans l'immigration, la population nègre s'accroîtrait plus rapidement que la blanche et il en résulterait un péril certain pour la race dominante (1).

La nécessité de ne pas entraver trop rigoureusement l'immigration a du reste été sentie par le législateur de 1907 qui a déclaré inapplicables à certaines régions, dans lesquelles un besoin de main-d'œuvre se fait sentir, les dispositions interdisant d'attirer les étrangers par des promesses et des contrats d'embauchage. Ces régions peuvent offrir des avantages aux immigrants, donner aux nouveaux venus les renseignements utiles pour qu'ils puissent gagner leur vie (2). Ainsi les villes de l'ouest semblent devoir être soulagées de leur pléthore d'immigrants au profit de l'Est et du Sud.

(1) Gustav Seibt, *loc. cit.*

(2) Goudé, *loc. cit.*

ANGLETERRE (1)

A la fin du xix^e siècle, le Royaume-Uni s'inquiéta d'une accentuation très sensible du mouvement d'immigration. Le phénomène s'expliquait en grande partie par les persécutions dont étaient victimes les Juifs de Russie et de Roumanie. Les ouvriers anglais s'émurent de la concurrence des nouveaux venus. On craignit aussi que les étrangers ne fussent sans ressources et vinssent aggraver les charges publiques.

Le parlement fut, à diverses reprises, saisi de cette question. Les propositions tendaient à la taxation des immigrants et à l'interdiction du territoire britannique à certaines catégories d'étrangers. Mais les libéraux résistèrent énergiquement. Un projet présenté en 1894 à la chambre des lords par Lord Salisbury n'aboutit pas. D'autres tentatives eurent le même sort.

Cependant le flot immigrateur grossissait. Le nombre des étrangers indigents devenait effrayant.

(1) *Revue de droit international privé* (Darras) 1907.

L'aliens act anglais de 1905, par Henriques.

Revue de droit international privé, 1897 p. 636.

Times, 10 février 1897.

Monnier : *Les Indésirables*.

Journal des Economistes, mai 1905 (chronique de M. G. de Molinari).

Journal des Economistes, janvier 1906. (Ibidem).

Les patrons renvoyaient les ouvriers nationaux pour leur substituer les arrivants qui se contentaient de peu.

C'est alors que le gouvernement résolut d'aviser. En 1902 fut nommée une commission d'enquête (royal commission on alien immigration). Elle déposa son rapport l'année suivante. Les griefs formulés par elle contre les immigrants sont d'ordre surtout économique, mais aussi d'ordre politique, moral ou ethnique, et même religieux. Elle reproche aux étrangers d'être souvent dénués de ressources et de manquer d'hygiène au détriment de la santé publique; d'être une lourde charge pour les contribuables; d'habiter des maisons agglomérées dans certains districts et de former ainsi une communauté compacte distincte du peuple anglais et inassimilable; d'avoir par une telle agglomération dépossédé les anglais de leurs logements et élevé le prix des loyers, ce qui a produit dans certains quartiers une vive animosité contre les étrangers; de n'entretenir de rapports commerciaux qu'avec ceux de leur race ou de leur religion; de n'avoir fait aucun apprentissage et, étant pauvres, d'accepter le travail à un salaire inférieur à la moyenne nécessaire à l'existence normale du travailleur indigène. La Commission constatait aussi dans la population immigrante une forte proportion de criminels, d'anarchistes et de prostituées. Enfin la Commission reprochait spé-

cialement aux immigrés juifs la prétendue inassimilabilité de leur race et prétendait que leur présence en grand nombre dans certaines zones troublait gravement l'observance du dimanche chrétien.

En 1904 le gouvernement présenta un projet qui donnait satisfaction à la plupart des vœux de la commission. Mais il se heurta à la résistance des libéraux. M. Chamberlain et M. Balfour revinrent à la charge et affirmèrent la nécessité d'empêcher les étrangers de retirer le pain de la bouche des Anglais.

C'est dans ces conditions que fut établi l'Aliens act de 1905 mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1906.

L'Aliens act contient trois catégories principales de dispositions tendant à la réglementation de l'immigration étrangère : les unes fournissent la liste des immigrants indésirables, les autres donnent à certaines autorités le pouvoir d'empêcher le débarquement des indésirables; les autres enfin imposent l'obligation de fournir des rapports sur les étrangers qui débarquent.

La loi répartit en quatre classes les immigrants indésirables.

1^o Les individus qui ne peuvent justifier d'avoir en leur possession ou d'être à même d'obtenir les moyens de faire vivre convenablement eux et les leurs.

Mais un immigrant peut éviter d'être classé dans cette catégorie en établissant soit qu'il a de l'argent actuellement en sa possession, soit qu'il peut par son travail et son habileté se procurer des moyens d'existence convenables.

Le secrétaire d'Etat a estimé que la preuve que l'immigrant a les moyens de vivre et de faire vivre les siens résulterait de la possession par lui de 5 livres, somme augmentée de 2 livres pour chacune des personnes de sa famille l'accompagnant.

Si l'immigrant ne peut justifier de la possession (de bonne foi bien entendu) de cette somme d'argent, l'autorisation de débarquer sera soumise après enquête au pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire d'immigration.

Cette enquête sera facilitée par les renseignements que le maître du bateau débarquant des étrangers dans un port d'immigration devra fournir au fonctionnaire d'immigration ou au fonctionnaire des douanes.

Le fonctionnaire d'immigration est chargé de rechercher quelles ressources peut avoir l'étranger et quel métier ou quelle occupation définis il peut exercer, de plus il doit examiner l'état des débouchés pour le travail de cette profession, à moins que l'étranger n'ait une offre précise de travail moyennant un salaire convenable. Par là se produira l'élimination des éléments de concurrence néfaste pour

les travailleurs britanniques. Enfin le fonctionnaire devra s'assurer que l'étranger possède une certaine connaissance de la langue anglaise.

2° Les fous, les idiots, ou ceux qui, par suite de maladie ou d'infirmité, paraissent devoir tomber à la charge du trésor ou être, de toute autre manière, une cause de préjudice pour le public.

3° Les individus condamnés dans un pays étranger avec lequel il y a un traité d'extradition pour un délit qui n'ait pas de caractère politique, et qui, au regard du pays, soit susceptible d'extradition dans le sens de l'act de 1870.

4° Les individus contre qui a été pris un ordre d'expulsion relativement à cette loi.

Mais si un immigrant justifie qu'il cherche à être admis dans le pays uniquement en vue d'éviter des poursuites ou une condamnation pour des motifs politiques ou religieux, la permission de débarquer ne pourra lui être refusée sous le seul motif de défaut de ressources ou de la probabilité de le voir tomber à la charge du trésor.

L'Aliens acte impose l'obligation de fournir des rapports relatifs aux étrangers débarquant ou embarquant dans un port du Royaume-Uni. Des fonctionnaires et des médecins sont nommés pour la mise en application de la loi et le secrétaire d'Etat reçoit le pouvoir de rendre, dans certains cas spécifiés, des ordonnances pour l'expulsion des étrangers. Un cer-

tain nombre de ports sont désignés comme ports d'immigration.

Le pouvoir d'interdire le débarquement des étrangers indésirables est restreint au cas où les étrangers sont à la fois des immigrants dans le sens de l'Act et sont amenés par un vaisseau immigrant.

L'article 8 contient la définition de l'immigrant : « C'est, dit-il, un passager d'entrepont, étranger qui doit être débarqué dans le Royaume-Uni. » Et l'expression « passagers d'entrepont » comprend les passagers autres que ceux que le Secrétaire d'État peut considérer comme « passagers de cabine ». Dans une ordonnance du 19 décembre 1905 le Secrétaire d'État a déclaré qu'il y avait lieu de considérer comme tels au sens de la loi ceux qui ont droit à l'usage des cabines, appartements ou salons quand la disposition est meilleure que celle prévue dans les autres parties du navire affectées au transport des passagers. Sont d'ailleurs en dehors de la définition de l'immigrant les passagers qui sont munis de billets de parcours payés d'avance pour un pays situé hors du Royaume Uni ou qui justifient devant le fonctionnaire d'immigration ou devant le bureau d'immigration saisi de leur cas qu'ils ont l'intention de se rendre dans un délai raisonnable dans un pays situé hors du Royaume-Uni.

L'article 8 définit aussi le navire immigrant. C'est le « navire transportant dans le Royaume-Uni plus

de vingt étrangers passagers d'entrepont qui doivent être débarqués dans le Royaume-Uni, au même port ou dans des ports différents, ou le nombre de passagers qui sera ultérieurement fixé par une ordonnance du secrétaire d'État soit d'une façon générale, soit relativement à des navires ou à des ports spéciaux. »

Tout immigrant venant sur un navire immigrant ne peut débarquer dans le Royaume-Uni qu'à l'un des ports désignés (ils sont au nombre de 13) et ne peut descendre à terre que lorsqu'une autorisation lui a été donnée après examen.

Le secrétaire d'État est du reste autorisé à exempter, sous telles conditions qu'il juge à propos de fixer, un navire immigrant des dispositions relatives à l'autorisation de débarquer ainsi que de celles relatives à l'inspection par le médecin et le fonctionnaire d'immigration, lorsqu'il lui est justifié que des mesures convenables, sont prises pour empêcher l'embarquement des étrangers indésirables sur ce navire ou lorsque des garanties suffisantes lui sont données qu'aucun indésirable ne sera débarqué dans le Royaume-Uni autrement qu'en transit.

Telle est, dans son ensemble, l'économie de l'aliens act anglais de 1905. Quel jugement convient-il de porter sur lui?

Durant les trois premiers mois de l'année 1906, sur 7814 voyageurs d'entrepont arrivant dans les ports

d'immigration du Royaume-Uni et soumis à l'act, 411 se virent refuser par les fonctionnaires d'immigration l'autorisation de débarquer, mais, en définitive, à la suite d'appels au bureau d'immigration, leur nombre se réduisit à 168. Dans tout le cours de 1906, les refus d'autorisation de débarquer s'élevèrent au nombre de 489. D'autre part le nombre des arrêtés d'expulsion fut de 294 (1).

Une innovation curieuse fut apportée par deux ordonnances de 1906 émanées de M. Herbert Gladstone, ministre de l'Intérieur. (2)

Dès les premiers moments de l'application de l'Act, il arriva que certains Russes, fuyant les massacres, se virent refuser l'entrée du territoire britannique faute d'avoir fourni les justifications nécessaires; de retour dans leur pays, quelques uns d'entre eux furent mis à mort. Pour remédier à cette situation, les ordonnances dont il s'agit ont permis à la presse d'assister aux réunions des bureaux d'immigration jugeant en appel et ont décidé que le doute devait profiter à l'immigrant qui prétendait arriver d'un pays troublé et n'en pouvait fournir la preuve. Cette innovation libérale ne peut en elle-même qu'être approuvée.

(1) *Parliamentary Papers*, 1906.

Revue de droit international privé, 1907 Henriques *loc. cit.*

(2) *Law Times* 17 et 24 mars 1906.

Mais il faut examiner la valeur intrinsèque générale de l'act de 1905.

Malgré le soin que le législateur a apporté à donner la liste des indésirables, il semble bien qu'il n'ait pas prévu tous les cas d'indésirabilité.

Les lacunes possibles peuvent être envisagées sous le rapport économique, sous le rapport de la défense de l'organisation politique et sociale, sous le rapport de la protection de l'hygiène et de la morale publiques.

Au point de vue économique, d'abord, ils n'est pas niable que l'Act tend à la protection des travailleurs britanniques contre la concurrence des ouvriers immigrants, contre l'abaissement des salaires, et à la protection du Trésor public contre les charges dont pourraient l'obérer les immigrants invalides ou dépourvus de ressources. Mais on s'est demandé s'il n'y avait pas lieu d'assurer aux travailleurs nationaux une protection plus grande. En mai 1906 la Chambre des Communes adopta un projet de loi aux termes duquel un étranger serait considéré comme indésirable « s'il venait dans le Royaume-Uni en vertu d'un engagement pour remplacer un ouvrier pendant une grève. » Cette nouvelle restriction à l'entrée des étrangers eût empêché les revendications ouvrières appuyées par les grèves d'être compromises par la ressource de la main-d'œuvre étrangère offerte aux patrons. Mais cette disposition fut rejetée par la

Chambre des Lords (1). Les députés ouvriers anglais se montrèrent fort irrités de cet insuccès.

Quoi qu'il en soit, il est certain que, sur le terrain de la défense de l'organisation politique et sociale, l'act de 1905 présente une lacune évidente. Le texte passe absolument sous silence les indésirables les plus dangereux, c'est-à-dire les anarchistes. Et ce mutisme ne résulte pas, comme on pourrait le croire, d'un oubli : il a été parfaitement volontaire.

Voici en effet comment les choses se sont passées à cet égard. Le projet de 1904 rangeait parmi les indésirables tout individu « de réputation notoirement mauvaise ». L'anarchiste réalisait au plus haut degré ce caractère. Mais le parti libéral, ne pensant aucunement aux anarchistes, fit remarquer l'imprécision de la formule employée par le projet. Aussi le second projet, du 18 avril 1905, supprima l'expression de personne « de réputation notoirement mauvaise », et y substitua une énumération limitative des indésirables (indigents, malades, criminels, individus déjà expulsés, etc.) Ce projet devint l'Act de 1905. En telle sorte qu'il n'est point possible, sans tomber dans l'arbitraire, d'étendre aux anarchistes les dispositions restrictives de la loi. Les exclurait-on comme criminels ? Nullement, car, parmi les criminels déjà

(1) *Law Times*, du 26 mai 1906.
Le Temps, du 19 mai 1906.

condamnés, sont seuls regardés comme indésirables ceux dont la condamnation a été encourue pour crimes entraînant l'extradition. Or l'extradition act de 1870, qu'il est bien permis d'ailleurs d'estimer suranné et trop étroit, ne vise pas la propagande par le fait, et s'en tient formellement à certains crimes de droit commun. A moins de les traiter comme des fous, les anarchistes militants ne peuvent donc, dans le système de 1905, être exclus du Royaume-Uni. (1) On a remarqué que cette attitude

(1) Ce fait, qui résulte du texte même de l'act. de 1905, est d'ailleurs confirmé par les déclarations officielles anglaises. Quelques jours après l'attentat de Madrid contre le roi et la reine d'Espagne, le secrétaire du Home office, interpellé à la chambre des communes dans la séance du 14 juin 1906 par Sir Gordon sur les mesures qu'il comptait prendre contre les anarchistes de Londres, répondit : « L'aliens act ne contient aucune disposition excluant les anarchistes comme tels. D'ailleurs la question des réfugiés politiques ne peut être soulevée que dans le cas où l'immigrant ne possède pas de moyens d'existence et où en pareil cas la décision à intervenir doit tenir compte des circonstances particulières. Je ne puis donc que vous donner une réponse générale, pas plus qu'il ne me serait possible de vous apporter ici une définition de l'anarchiste. » Le 25 juin suivant Sir Gordon, revenant à la charge, apportait à la tribune un article d'un journal anarchiste glorifiant l'attentat de Madrid et demandait quelles sanctions allaient être prises contre l'auteur et l'imprimeur. M. Gladstone fit cette réponse. » L'opinion émise dans cet article est grandement blâmable, mais, d'après l'enquête que j'ai fait faire, il ne serait pas opportun d'ordonner des poursuites. »

Monnier : *Les Indésirables*, page 273 note 1.

Randon

de l'Angleterre tient à ce qu'elle n'a jamais eu à se plaindre pratiquement des menées anarchistes.

Une autre lacune grave existe dans l'*aliens act* de 1905.

Il n'y est point en effet question de l'exclusion des prostituées. Le Parlement anglais semble ne pas avoir compris l'importance internationale de la question de la prostitution et il ne s'est pas encore conformé aux vœux exprimés par les Congrès de Bruxelles et de Paris contre la traite des blanches.

Malgré ces lacunes, la loi anglaise paraît capable de réduire dans une bonne mesure le nombre des immigrants indésirables. Elle oblige les compagnies de transport à n'accepter comme passagers à bord de leurs navires que les individus remplissant, selon toute apparence, les conditions exigées par la loi pour être admis sur le territoire du Royaume-Uni. Trop de risques pèseraient sur elles si elles acceptaient des exclus. C'est là une conséquence très efficace de la loi.

Ainsi la loi pourrait avoir pour effet d'empêcher, dans une certaine mesure, le départ des émigrants indésirables. (1)

(1) Monnier : *Les Indésirables*

CANADA (1)

La réglementation de l'immigration est réglée dans le « Dominion of Canada » par l'act de 1886 (Revised statutes c. 65) et par les dispositions qui l'ont amendé (acts 1902, 1903, 1906.) Le système établi par ces acts est le suivant :

Tout navire transportant des immigrants doit être, à son entrée dans un port du Dominion visité par un agent d'immigration. Le capitaine du navire doit, sous des sanctions sévères, avant de laisser quiconque quitter son bord, fournir à l'officier de douanes du port de débarquement un rapport donnant des renseignements détaillés sur les passagers. Ce rapport doit indiquer pour chacun d'eux son nom, son sexe, son âge, le port où il s'est embarqué, le nombre des membres de sa famille qui l'accompagnent, sa profession, son lieu de naissance et sa destination définitive.

Le rapport doit également mentionner s'il y a des passagers idiots, lunatiques, sourds-muets, aveugles ou affligés d'une infirmité quelconque et constater si ces invalides sont accompagnés de parents ou d'amis capables d'en prendre soin.

(1) Monnier *loc. cit.* *Revue économique internationale* 1908 t. 1 Seibt. *loc. cit.*

Un médecin inspecteur examine tous ces infirmes ; s'il estime qu'ils doivent tomber à la charge de l'Assistance publique, il en informe le commissaire des douanes.

Le procédé canadien est ici digne d'être noté tant pour son originalité que pour sa singulière efficacité. Le commissaire des douanes ainsi informé, en effet, ne provoque pas nécessairement un refus d'entrée de ces infirmes, mais il doit requérir le capitaine du navire de prendre l'engagement écrit d'indemniser le gouvernement du Canada, l'administration de la province ou les autorités locales de toutes les dépenses que pourrait occasionner l'entretien d'un tel passager durant les trois années qui suivront son débarquement. Cet engagement devra être garanti par deux cautions de 300 dollars chacune.

Le capitaine ne serait déchargé de cette obligation si lourde que si le médecin inspecteur certifiait que l'infirmité dont il s'agit provient d'une cause qui n'existait pas ou qu'il n'était pas possible de discerner au moment où le navire a quitté le port dans lequel l'intéressé s'est embarqué.

C'est donc en définitive, sur la responsabilité pécuniaire du capitaine qu'est basé le moyen de défense du territoire du Dominion contre l'invasion des malades.

Ce système est d'ailleurs complété par le droit qui est accordé au Gouverneur général d'interdire,

par une décision spéciale, le débarquement de tout criminel ou de tout individu dont la présence serait préjudiciable à la morale publique. Des pouvoirs identiques lui appartiennent contre toute personne dépourvue de moyens d'existence. Cependant , dans ce dernier cas, l'autorisation pourra être accordée si le capitaine verse entre les mains d'un agent d'immigration une somme suffisante à l'entretien de l'immigrant et à son transport à destination définitive.

En outre les ministres peuvent défendre le débarquement, sous peine de bannissement, de tout individu atteint de maladie repoussante ou contagieuse.

Toute infraction à cette législation expose son auteur à une arrestation immédiate, sans ordre du juge et à son retour au navire manu militari.

Le capitaine dont la négligence aurait permis au passager de débarquer avant l'accomplissement des formalités est rendu pénalement responsable de sa fuite; il peut être condamné à une amende de 100 à 1000 dollars.

La loi reconnaît d'ailleurs à l'État, pour assurer le paiement des amendes prononcées contre le capitaine, le droit de saisir et de faire vendre le navire.

En somme, comme l'a dit M. Monnier, le capitaine est la véritable tête de Turc de cette législation. Sa responsabilité atteint les compagnies de navigation dont il est l'agent. Par là la défense cana-

dienne contre l'immigration apparaît comme très énergique.

Il faut ajouter qu'en 1903 le Canada établit contre l'immigration chinoise l'impôt énorme de 500 dollars par tête.

Enfin la dernière loi, en date de 1906, permet l'exclusion, en cas de besoin, de certaines classes d'immigrants non prévues par la législation antérieure, en vertu d'une simple ordonnance publiée en temps opportun. Il ne sera donc plus nécessaire qu'il intervienne des lois spéciales pour renforcer, le cas échéant, la limitation de l'immigration.

NATAL

L'act de 1897 interdit l'entrée du territoire du Natal, soit par terre, soit par mer, aux personnes rentrant dans certaines catégories énumérées : 1° celles qui ne peuvent, sur l'ordre d'un officier d'immigration, écrire et signer, en caractères d'un pays quelconque d'Europe, une demande au secrétaire d'État des colonies; 2° celles qui sont dépourvues de moyens d'existence; 3° celles qui sont atteintes de folie, d'idiotie, ou d'une maladie répugnante ou contagieuse; 4° les condamnés pour un crime ou délit établissant leur turpitude morale et n'ayant pas un caractère politique, dans les deux années précédentes, s'ils n'ont pas bénéficié d'une grâce;

5° les prostituées et tout individu vivant de la prostitution des autres.

La femme et l'enfant mineur d'une personne prohibée ne sont pas atteints par la prohibition, à moins qu'ils ne rentrent par eux-mêmes dans une classe d'indésirables.

L'act de 1897 n'institue pas de juridiction spéciale ayant pour mission de décider si un individu est ou non indésirable. Les tribunaux de droit commun sont, dans le silence de la loi, saisis de la question. Il en résulte des lenteurs regrettables dans un ordre de faits qui appellent une solution rapide. On a remarqué que la procédure du référé serait ici d'un emploi très utile.

En tout cas l'act de 1897 est aussi sévère que la loi canadienne pour la répression des infractions aux dispositions qu'il édicte. L'immigrant qui s'introduit en fraude sur le territoire est puni d'un emprisonnement de six mois et de l'expulsion, à moins qu'il ne fournisse deux cautions et qu'il ne s'engage à quitter la colonie dans le délai d'un mois. Comme dans la loi du Dominion of Canada, le capitaine du navire voit sa responsabilité très gravement engagée; il peut être puni comme complice. Et l'État possède le droit de saisie et de vente du navire pour assurer le paiement des amendes.

COLONIE DU CAP

L'act de 1902 reproduit les dispositions de la loi du Natal, soit en ce qui concerne les catégories d'indésirables, soit en ce qui concerne les pénalités menaçant le capitaine et le droit de saisie et de vente du navire par l'État.

Toutefois il se montre moins sévère envers l'immigrant débarqué malgré une défense; ce dernier n'est pas emprisonné, mais seulement expulsé.

Mais l'act de 1902 ajoute aux divers cas d'exclusion prévus au Natal un paragraphe permettant au ministre des colonies d'exclure comme indésirable toute personne qu'il juge telle d'après les renseignements officiels recueillis d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat ou reçu, par voie diplomatique, du ministre d'un pays étranger.

AUSTRALIE (1)

La législation australienne procède du même esprit, mais elle a évolué dans le sens de l'adoucissement.

La loi du 17 décembre 1901 consacrait un système

(1) Bodio, *loc. cit.*

très restrictif. Elle excluait les idiots, les fous, les individus atteints de maladies contagieuses ou repoussantes ; ceux qui, par manque de ressources ou par suite de maladie pouvaient tomber à la charge de la bienfaisance publique ; ceux qui, au cours des trois années précédentes, avaient été condamnés à plus d'un an de prison ; les femmes vivant de la prostitution. Les efforts du législateur tendaient tout particulièrement à affaiblir la concurrence de la main-d'œuvre étrangère. La loi excluait, en effet, tous les individus venant en exécution d'un engagement ou d'un contrat de travail manuel.

Toutefois cette exclusion ne s'appliquait pas aux individus engagés pour faire partie de l'équipage d'un navire affecté au cabotage dans les eaux australiennes, si le montant des salaires spécifiés au contrat n'était pas inférieur au montant des salaires en vigueur dans la confédération australienne.

Le ministre des affaires extérieures pouvait d'ailleurs faire bénéficier d'exceptions les classes d'ouvriers étrangers possédant un savoir particulier recherché en Australie et profitable à la généralité des habitants.

Devaient en outre être exclus les individus ne sachant ni lire ni écrire. Pour fournir la preuve de leur savoir à cet égard, les immigrants devaient sur la demande d'un fonctionnaire et en sa présence, écrire à la dictée et signer un passage d'une longueur

de cinquante mots dans une langue européenne désignée par ce fonctionnaire.

Devaient même être exclus tous les individus qui paraîtraient, dans l'opinion du ministre ou d'un fonctionnaire, devoir être à la charge publique.

Ce système était donc caractérisé par un très large pouvoir discrétionnaire laissé à l'exécutif pour réglementer l'immigration. Non seulement le ministre des affaires extérieures, mais même les officiers de douane, chargés de l'application de la loi, avaient toute latitude pour interdire le débarquement des personnes qui, dans leur opinion, semblaient devoir être à la charge de la charité.

Cette réglementation rigoureuse ne tarda pas à montrer des inconvénients. L'agriculture avait besoin de main-d'œuvre et les naissances diminuaient. Alors il parut nécessaire d'adoucir la sévérité de la législation. La loi du 21 décembre 1905 apporta cette atténuation. (1)

La loi soumet toujours l'émigrant à l'épreuve de la dictée, mais il n'est plus question d'une langue européenne et la langue n'est plus au choix du fonctionnaire. D'ailleurs les citoyens des États ayant passé des accords avec l'Australie sont exemptés de cette épreuve.

(1) Cf sur cette loi : *Annuaire de législation étrangère*, 1905, pages 796 et 797.

La disposition antérieure relative aux individus immigrant en exécution d'un contrat de travail est abrogée. Désormais tout immigrant engagé pour accomplir un travail manuel peut débarquer, à moins qu'il ne soit interdit pour d'autres causes, mais à la double condition que les termes du contrat aient été approuvés par le ministre des affaires étrangères et que le contrat soit écrit et passé par une personne résidant en Australie ou en son nom.

Il est intéressant de noter les conditions fixées par la loi pour l'approbation du contrat par le ministre. Il faut que les clauses de ce contrat, et notamment celles relatives à la rémunération, soient aussi avantageuses pour l'immigrant que les clauses habituelles aux travailleurs de la même catégorie au lieu d'exécution du contrat. Il faut en outre que le contrat ne soit pas fait en vue d'un conflit industriel (1).

Cette approbation doit avoir lieu avant que l'immigrant ait débarqué.

Ces mesures sont sages en ce qu'elles tendent à la protection des travailleurs australiens et à la santé économique du pays. Mais on ne voit guère l'utilité de l'épreuve de la dictée que la loi nouvelle a main-

(1) Une condition particulière vise les immigrants sans contrats quand ils sont sujets britanniques; il faut alors en outre que le patron ait de la difficulté à trouver en Australie un ouvrier aussi habile.

tenue. On peut même dire qu'elle n'est pas en rapport avec le but visé. On voulait attirer la main-d'œuvre agricole. Or cette épreuve tend à repousser les paysans et à attirer les citadins qui forment la majorité des gens sachant écrire.

NOUVELLE-ZÉLANDE (1)

L'act de 1899 (the immigration act 1899) règle l'immigration d'une manière analogue.

Les fous, les idiots, les malades contagieux sont éliminés, ainsi que ceux contre lesquels une condamnation a été prononcée dans les deux ans qui précèdent leur débarquement pour un délit portant turpitude morale. Mais la loi apporte ici une plus grande précision que celle des Etats-Unis, et, sous cette qualification de délit dénotant turpitude morale, elle déclare comprendre les délits tels que, s'ils avaient été commis en Nouvelle-Zélande, ils auraient été punis d'un emprisonnement d'au moins deux années.

Les immigrants, à l'exception de ceux qui sont nés dans la Grande-Bretagne ou l'Irlande, doivent prouver qu'ils savent lire et écrire.

(1) Bodio, *Revue Economique internationale*, loc. cit.

Nous avons déjà insisté sur l'inopportunité d'une telle mesure.

Enfin la loi ne considère pas la promesse de travail comme un motif d'exclusion.

Il est à remarquer que même des pays qui cherchent à attirer le plus possible les immigrants ont ressenti le besoin d'exercer un contrôle sur les éléments étrangers qui se présentent.

Nous n'en donnerons comme exemple, que le Vénézuéla et l'Argentine.

Le Vénézuéla (1) n'a qu'une population de deux à trois millions d'habitants pour une superficie à peu près triple de celle de la France. Il est donc encore très propre à la colonisation. Aussi les immigrants jouissent-ils de faveurs spéciales. Le gouvernement vénézuélien paie leurs frais de voyage depuis le port d'embarquement jusqu'au lieu d'arrivée, parfois même depuis leur lieu de résidence dans leur pays d'origine jusqu'au port d'embarquement. Il se charge également des frais de débarquement, de logement, de nourriture et d'entretien pendant les 30 jours qui suivent l'arrivée. Ceux qui ont passé des traités à l'effet de fonder des colonies sous l'administration directe du gouvernement sont transpor-

(1) Les étrangers au Vénézuéla : *Revue de droit international privé*, 1905, Daguin.

tés aux frais de celui-ci jusqu'au lieu où ils doivent s'établir. Des concessions de terre leur sont faites.

On a même prétendu que le fait par un étranger de se fixer au Vénézuéla entraînait l'acquisition forcée de la nationalité vénézuélienne (1). S'il en a été ainsi, il est certain qu'aujourd'hui l'étranger qui s'établit dans le pays ne perd pas sa nationalité d'origine à moins d'obtenir la naturalisation (2).

Or, malgré toutes les faveurs par lesquelles il sollicite l'immigration, le gouvernement vénézuélien a jugé utile d'empêcher l'invasion du territoire par des gens dépourvus de ressources suffisantes ou capables de nuire à sa moralité et à sa sécurité. La loi du 16 avril 1903 exige que les immigrants fournissent un certificat de bonne vie et mœurs. Que ceux qui veulent passer des contrats en vue de leur établissement dans le pays présentent toutes les garanties désirables au point de vue de la santé et de la moralité. Aucune personne âgée de plus de 60 ans n'est d'ailleurs admise, à moins qu'elle ne soit accompagnée de sa famille. Une telle personne pourrait tomber à la charge publique.

Enfin la constitution de 1904 permet au gouverne-

(1) *Journal de droit international privé* 1895 : Robinet de Cléry.

(2) *Revue de droit international privé*, 1905, Daguin *loc. cit*

ment de refuser l'entrée aux étrangers voués au service d'un culte ou d'une religion.

L'Argentine favorise aussi beaucoup l'immigration. (1) Elle a organisé des agences ou des commissions chargées de recruter des immigrants. La loi de 1876 est faite pour les protéger.

Néanmoins, et bien qu'un système de contrôle ne soit pas vraiment organisé, cette loi affirme qu'elle protège l'immigration « honorable et laborieuse » et qu'il y a lieu d'adopter des mesures propres à écarter celle qui est « vicieuse et inutile ».

(1) Calvo, *Emigration et colonisation* p. 165.

(2) Bodio, *Revue économique internationale*, loc. cit.

SECTION III

Pays n'exerçant pas de contrôle sur l'immigration.

A la différence des États dont nous venons d'analyser les législations, on peut dire qu'aucune législation européenne (à part l'Angleterre) n'a encore abandonné le principe de la liberté internationale de l'établissement. Aucune d'elles n'autorise ou n'interdit expressément à telle ou telle classe d'étrangers l'entrée du territoire qu'elle régit. (1)

Sans doute aucun étranger ne peut revendiquer un droit d'entrée ou de résidence dans un pays, à moins que ce pays n'ait conclu avec l'État dont il relève un traité spécial lui reconnaissant ce droit et le réglementant. A part cette hypothèse, chaque État peut inviter à repartir sans délai ou empêcher d'en-

(1) *L'immigration en droit international*. André Jeaucourt-Galignani, Thèse 1908.

Les Indésirables : Monnier.

trer un étranger, sans qu'il ait à lui fournir les motifs de sa décision. En d'autres termes chaque État a un pouvoir discrétionnaire d'expulsion dont il se sert à l'égard des indigents, des malfaiteurs et des individus compromettant la sécurité publique (1). Mais il n'existe pas de réglementation et de service de contrôle analogue à ceux que nous avons étudiés. Envisageons spécialement à cet égard notre pays.

FRANCE (2)

La question de la protection du travail national contre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère a été plusieurs fois posée devant le Parlement français, mais les discussions dont elle a été l'objet n'ont pas abouti à une réglementation de l'immigration étrangère, telle que celle dont l'Angleterre et les

(1) Dans cet ordre d'idées voir : von Bar : *Droit d'admission et d'expulsion des étrangers* (Institut de droit international. Session de Hambourg 1891) et observations sur le rapport de von Bar. *Annuaire de l'Institut* tome II p. 313.

Du nouveau rôle de l'assistance internationale et du droit de séjour des étrangers. (*Revue de droit public et de science politique* 1899.

(2) Blanc : *L'immigration en France*, Thèse Lyon 1901 (chapitre 4).

Revue économique internationale : 1907, tome I :

Les ouvriers agricoles étrangers en France, par Maurice Loir.

États-Unis, notamment, nous offrent l'exemple. D'ailleurs les propositions restrictives déposées devant les Chambres ne concernaient guère que l'imposition de taxes sur les ouvriers étrangers (taxe de protection, taxe représentative du service militaire) ou sur l'employeur français lui-même.

La législation française ne contient à l'égard des étrangers que des mesures de police et de surveillance. On sait que le décret du 2 octobre 1888 impose à tous les étrangers sans exception certaines prescriptions destinées à rendre leur surveillance possible. Tout étranger, non admis à domicile, et qui veut établir sa résidence en France, doit faire, dans le délai des quinze jours qui suivent son arrivée, une déclaration au maire de la commune et cette déclaration doit être renouvelée lors de chaque changement de domicile.

La loi du 8 août 1893 porte comme rubrique : « loi relative au séjour des étrangers en France et à la *protection du travail national* ». En vertu de cette loi, tout étranger non admis à domicile qui arrive dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie doit faire à la mairie une déclaration de résidence en justifiant de son identité. En outre le texte interdit aux Français et, en général, à toute personne, d'employer un étranger non muni du certificat d'immatriculation. Il est manifeste que ces dispositions n'apparaissent pas comme

pouvant constituer une entrave bien sérieuse à l'immigration et assurer une protection efficace de la main-d'œuvre nationale. Elles sont surtout utiles pour renseigner les services de la statistique sur les mouvements de la population étrangère.

Le droit d'expulsion par simple mesure de police de l'étranger compromettant la sécurité du pays, qui appartient au gouvernement français comme aux autres gouvernements, et qui est organisé chez nous par la loi du 3 décembre 1849, n'a évidemment rien à voir avec les idées de limitation et de filtrage de l'immigration (1).

La loi du 9 avril 1898 fait bénéficier les ouvriers étrangers de ses avantages en cas d'accidents du travail. Seulement elle les place, en certaines hypothèses, dans une condition inférieure à celle des ouvriers français. Elle décide en effet (article 3 in fine) que les ouvriers étrangers, victimes d'accidents, qui cesseront de résider sur le territoire français recevront, pour toute indemnité, un capital égal à trois fois la rente qui leur avait été allouée et que les représentants d'un ouvrier étranger ne recevront aucune indemnité si, au moment de l'accident, ils ne

(1) Weiss : *Traité théorique et pratique de droit international privé* t. II. p. 89.

Droit d'expulsion des anarchistes étrangers conduits à la frontière française (*Revue générale de droit intern. public*, 1894.)

résidaient pas sur le territoire français. La Cour de cassation (civ. cass. 7 Juillet 1903, Dalloz 1903.1533) a décidé que la résidence dont parle le texte que nous venons d'indiquer est la résidence de fait résultant du fait même de l'habitation; elle a d'ailleurs déclaré qu'aux ouvriers étrangers cessant de résider sur le territoire français il faut assimiler l'ouvrier étranger qui, résidant à l'étranger, vient seulement travailler en France.

Mais les ouvriers étrangers résidant en France participent, comme les ouvriers français, aux avantages de la législation du travail. Le législateur de 1898 n'a donc nullement cherché à éloigner la main-d'œuvre étrangère.

En somme, on peut dire que nos lois ne sont aucunement entrées dans une voie restrictive de l'immigration et protectrice des travailleurs français.

Faut-il continuer à suivre cette ligne de conduite ou devons-nous la changer? Y a-t-il lieu de protéger le travail national en France contre l'immigration étrangère? C'est un point que nous ne pouvons étudier ici en détail. M. Cauwès, dans son cours d'économie politique, estime qu'étant donnée la lenteur de l'accroissement de la population française et la situation économique du pays, l'éducation industrielle n'ayant pas en général besoin d'une discipline étrangère, l'attraction exercée par la France sur les habitants des nations voisines doit être plutôt maintenue

que surexcitée. D'autres pensent qu'en raison même du peuplement lent de notre pays la baisse des salaires n'y est pas autant à craindre, par suite de l'arrivée des étrangers, que dans les pays à peuplement rapide, et que l'acquisition d'un immigré peut équivaloir à la naissance d'un enfant pour lequel on n'aurait à dépenser aucun capital d'éducation. Quoi qu'il en soit dans l'ordre d'idées de la protection du travail national, il nous sera sans doute permis d'affirmer qu'il serait opportun que le législateur français cherchât, par des mesures analogues à celles qui sont établies en Angleterre et aux États-Unis par exemple, à purifier l'immigration des éléments nocifs qu'elle contient, à éloigner de l'organisme social français les malades physiques ou mentaux, les individus dépourvus de ressources et susceptibles de tomber à la charge de la collectivité, les condamnés pour délits de droit commun, les prostituées, etc.

Il ne s'agirait pas — est-il besoin de le dire — de rompre avec nos habitudes de large hospitalité et d'interdire en principe aux étrangers l'établissement sur le territoire français (1), il s'agirait seulement de

(1) « Si l'on interdisait l'entrée des étrangers en France, on ne ferait que convertir l'immigration en invasion, car il ne faut guère compter que les étrangers laisseraient indéfiniment la France déserte. Il faut donc ou procréer davantage, ou subir l'immigration, ou s'attendre à l'invasion. Choisis si tu

l'opération de filtrage des éléments immigrants à laquelle nous voyons se livrer un certain nombre d'États.

peux. » Ronel : *Journal des Economistes* 1907 (Compte-rendu de l'Emigration européenne, de Gonnard).

DEUXIÈME PARTIE

PROTECTION DES DROITS ET DES INTÉRÊTS DES ÉMIGRANTS ET DES IMMIGRANTS

Nous avons justifié le droit de l'État de s'opposer à l'émigration ou à l'immigration dans certaines hypothèses déterminées.

Lorsqu'un État ne voit aucune raison grave pour empêcher un individu de sortir de son territoire ou de prendre place sur son territoire, il ne doit point pour cela prendre une attitude de pure abstention. Une politique de simple laisser-faire et laisser-passer serait un manquement à sa double mission essentielle. Les droits et les intérêts des individus, depuis le moment où se forme en eux la résolution de s'établir dans un autre pays jusqu'au moment où ils s'installent dans ce pays où ils sont venus chercher une amélioration de leur sort, appellent souvent une protection dont un État soucieux de ses devoirs ne saurait se désintéresser. Quelles règles vont nous dicter l'examen des nécessités pratiques et l'idée même de l'État?

CHAPITRE I

PROTECTION DES ÉMIGRANTS

Nous nous proposons d'étudier la protection des émigrants sous un triple point de vue. D'abord nous établirons d'une manière précise le fondement rationnel et juridique de cette protection. Puis nous examinerons le caractère juridique des règles de protection. Enfin nous indiquerons les résultats positifs obtenus par les diverses législations. D'où la division de ce chapitre en trois sections.

SECTION I

Fondement rationnel et juridique de la protection des Émigrants par l'État.

En cette matière, comme ailleurs, nous voyons apparaître à la charge de l'État la double série d'obligations qui dérivent de sa conception elle-même.

Considérons d'abord le rôle qui incombe aux États en leur qualité d'organismes politiques, ayant la mission de sauvegarder les principes essentiels de la justice et du droit. A cet égard l'État doit assurer le libre exercice du droit individuel d'émigration, c'est-à-dire protéger les nationaux contre tout danger d'être induits en erreur sur la situation réelle des pays d'immigration par les manœuvres malhonnêtes des agents de recrutement.

L'origine des agences d'émigration remonte à l'émancipation des nègres. La main-d'œuvre esclave venant à manquer dans les régions d'immigration, il fallut lui substituer la main-d'œuvre libre. La nécessité de la recherche des travailleurs enfants, dans

toutes les parties du monde, un véritable réseau d'agences et de bureaux de recrutement d'émigrants.

Les agents, recevant une prime par tête d'émigrant et même une part dans les bénéfices réalisés sur le transport par les compagnies de navigation, eurent le désir de faire miroiter par tous les moyens possibles les avantages, vrais ou faux, que pourraient présenter les régions pour lesquelles ils recrutaient. Il arriva fréquemment qu'ils abusèrent de la naïveté et de la crédulité des paysans et des ouvriers et qu'ils les entraînent, par des mensonges, vers des pays où ils furent réduits à la plus malheureuse condition. Les agents firent souvent signer à leurs recrues un contrat d'engagement par lequel l'émigrant promettait un travail pour une durée déterminée grâce auquel il pourrait rembourser le prix du voyage et les capitaux qu'on lui prêtait. Arrivés au lieu de destination les émigrants étaient soumis au régime le plus dur, se voyaient exploités honteusement sans qu'ils pussent à cause de leur éloignement des villes et à leur ignorance des lieux et des habitudes locales, recourir à une autorité quelconque. Ainsi l'on peut dire que le régime économique créé par la libération des noirs remplaça l'ancienne traite des nègres par la traite des blancs (1).

(1) Cf. sur les agences d'émigration, notamment : Chandèze *Emigration* 1898. — *Grande Encyclopédie*.

En présence de cette situation les États ont compris qu'il était de leur devoir de garantir les émigrants, de faire en sorte que les nationaux soient exactement renseignés sur la vie qui les attend dans les pays d'immigration afin qu'ils puissent consentir librement à s'expatrier. Les notions les plus élémentaires du droit exigent qu'un national qui quitte sa patrie dans l'espoir de trouver ailleurs de meilleures conditions de vie agisse en connaissance de cause, soit à même de se former une idée juste de sa destinée nouvelle, et que son consentement au départ ne soit pas vicié par l'erreur, la contrainte morale ou la mystification.

Aussi l'État a-t-il une obligation impérieuse, imposée par son caractère même d'organe de la Justice, d'établir une surveillance sur toutes les entreprises d'opérations d'émigration, spécialement sur celles qui poursuivent un but de spéculation, et de punir sévèrement quiconque aura volontairement répandu de faux renseignements relatifs aux pays d'immigration.

Il conviendrait de ne permettre les opérations d'engagement et de transport des émigrants qu'aux personnes munies d'une autorisation du gouvernement du pays sur le territoire duquel ces opérations devraient s'accomplir. La loi devrait fixer les conditions auxquelles cette autorisation pourrait être accordée. Il serait bon d'exiger deux sortes de condi-

tions; les unes tendraient à un contrôle de l'honorabilité de la personne de l'agent; les autres concerneraient le versement par cet agent d'un cautionnement destiné à la garantie des émigrants ou des autorités.

En outre il serait opportun que des dispositions légales particulières assurassent la liberté de consentement des nationaux qui passent un contrat d'émigration. L'obligation de contracter par écrit l'engagement et le contrôle par l'autorité des clauses de celui-ci seraient des moyens propres à obtenir ce résultat. La sanction serait la nullité du contrat conclu sans l'observation de ces formalités. Le contenu de la convention est évidemment soumis aux règles générales du droit civil. Mais il serait utile de le soumettre, en outre, à des règles spéciales visant à empêcher les abus possibles. C'est ainsi que la loi disposerait sagement que le prix du transport doit nécessairement consister en une somme d'argent payable en entier avant le départ et ne peut en aucun cas être stipulé en obligations personnelles. La nullité de la convention sanctionnerait aussi ces prescriptions de fond.

Enfin il y a une catégorie de contrats qui devrait être, en principe, absolument interdite : ceux par lesquels les agents d'émigration s'engageraient à livrer un nombre déterminé de personnes. Une telle convention exposerait les émigrants à des dangers

particulièrement graves. Aussi, dans cette hypothèse, l'autorisation ordinaire accordée aux agents ne devrait pas suffire; il faudrait exiger une autorisation spéciale qui ne pourrait être concédée que dans la mesure la plus restreinte et d'une façon toute exceptionnelle.

Après avoir garanti la liberté du consentement au départ chez les émigrants, la législation de chaque État devrait s'attacher à la surveillance des navires destinés à leur transport, prendre soin qu'ils soient convenablement aménagés au point de vue de l'hygiène et de la morale. Un excellent moyen d'obtenir que les agences d'émigration fassent leur devoir à cet égard serait de mettre à leur charge les dommages de toute nature qui pourraient être éprouvés par les émigrants. On pourrait aussi les obliger à assurer à leurs frais, avant le départ des émigrants et en faveur de ceux-ci, le prix du transport et des vivres et tout préjudice pouvant résulter de l'inexécution totale ou partielle du contrat de transport.

En outre, il est certain que des conflits s'élèveront entre les émigrants et les agences d'émigration. L'État ne doit pas les laisser imprévus. Sans doute les parties contractantes de la convention de transport auront la faculté de porter leurs différends devant les juridictions de droit commun ou devant des arbitres de leur choix. Mais il serait possible d'organiser des commissions d'arbitres qui tranche-

raient définitivement, et d'une façon rapide et économique, les contestations.

Il est souverainement désirable que chaque État réglemente, sur les divers points qui viennent d'être indiqués, la protection des émigrants. Par là il garantira le libre exercice du droit individuel d'émigration et il remplira sa mission essentielle de sauvegarde de la justice.

Ce n'est pas tout. Il importe de ne pas oublier qu'en dehors de son rôle de protecteur des *droits* des individus qui se rattache à son caractère d'organe politique, l'État, représentant des intérêts nationaux qu'il personnifie, a la mission de protéger les *intérêts* eux-mêmes des individus. L'État devra donc pourvoir aux intérêts des émigrants, alors même qu'ils ne constitueraient pas de véritables droits, lorsque les émigrants ne seraient pas capables d'y pourvoir par leurs moyens personnels.

Parmi les individus sollicités par la tentation de l'émigration, un certain nombre sont dans la plus grande ignorance des conditions nouvelles d'existence qui leur sont destinées dans les pays d'immigration. Ils rêvent de gagner là-bas plus aisément leur pain ou d'accroître leur aisance. Mais les moyens à l'aide desquels ils pourront y parvenir leur échappent plus ou moins. N'est-il pas du devoir de l'État de leur venir en aide et, non seulement d'éloigner d'eux des renseignements faux ou mensongers,

mais encore de leur fournir dans la plus large mesure possible les renseignements dont ils ont besoin sur le milieu moral, économique, physique dans lequel ils pensent à se transplanter? A cet égard la publication des notices officielles apparaît comme nécessaire ainsi que la création d'un service régulier d'informations rayonnant dans tous les centres d'émigration et suffisamment centralisé pour qu'il fonctionne facilement. Il sera prudent aussi de ne pas abandonner les émigrés lorsqu'ils seront arrivés dans les régions d'immigration et d'informer les consuls de leur voyage en temps utile.

Tous ces principes incontestables ont été affirmés solennellement par le *Congrès* de l'Institut de droit international, dans sa session de Copenhague en 1897 (1). Il les a rédigés sous formes de vœux dont tous se rapportent à la détermination précise des points suivants :

1° Conditions auxquelles l'émigration peut être admise;

2° Personnes auxquelles elle doit être interdite;

3° (Et c'est ici que se trouve abordée directement la question de la protection des émigrants) Surveillance de l'autorité sur le mouvement migratoire;

(1) Cf. *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Copenhague 1897.

4° Conditions rigoureuses pour pouvoir exercer valablement les opérations d'émigration;

5° Conditions de validité du contrat de transport et formalités à observer à son sujet;

6° Devoirs et obligations que les agents d'émigration contractent vis-à-vis des émigrants;

7° Réclamations éventuelles des émigrants;

8° Institution de commissions d'arbitres pour vider les conflits.

SECTION II

Caractère juridique des règles protectrices des émigrants

Les règles édictées en vue de la protection des émigrants doivent être réparties, sous le rapport de leur domaine d'application, en deux catégories juridiques.

Les unes n'ont qu'une portée nationale et n'affectent pas le domaine des relations internationales. Elles sont sans doute susceptibles de fournir la matière d'un droit uniforme à adopter par les différents États. Et il est manifeste que la nature même des faits migratoires, qui se retrouve identique dans chacun d'eux malgré des variantes dues aux particularités locales, impose des mesures protectrices semblables et tend à établir une certaine uniformité des législations en cette matière. Mais ces règles n'ont pas pour effet de créer des rapports particuliers entre les États et ne sont pas douées d'efficacité en dehors de l'État qui les établit.

D'autres règles, au contraire, prennent, en raison des circonstances dans lesquelles elles sont édictées ou en raison de leur substance même, une valeur juridique internationale.

Cette distinction a été faite par le *Congrès* de l'Institut de droit international lorsque, dans sa session de 1897, il a exprimé sous forme de vœux les règles qu'il considérait comme devant être consacrées par les législations et que nous avons analysées dans la section précédente. Il regarde, d'une part, certaines de ces règles comme devant fournir simplement la matière d'un droit uniforme qu'il désire voir adopter par les divers États; mais, d'autre part, il a soin de souligner certaines autres règles comme ayant un caractère juridique international.

Quelles sont donc ces règles douées d'une valeur internationale, et susceptibles d'intéresser les rapports des États entre eux? Examinons-les successivement et voyons de quelles considérations elles tirent leur valeur internationale.

Le *Congrès* a émis un vœu relatif à la responsabilité solidaire en faveur des émigrants, de leurs successeurs ou de leurs ayant-cause, de toutes les personnes autorisées à faire des opérations d'émigration, et cela pour tous les actes de leur gestion et aussi bien pour les actes accomplis par leurs représentants ou leurs préposés, que pour les actes accomplis par eux personnellement. Quelle va être

l'étendue de cette responsabilité solidaire? Le *Congrès* décide qu'elle doit s'exprimer d'une manière internationale et, par suite, se manifester efficacement, tant à l'étranger qu'à l'intérieur du pays où s'est produit le fait ayant engendré la responsabilité. Cette décision est très juste et constitue l'application pure et simple des principes du droit international privé en matière d'obligations.

« L'obligation résulte-t-elle d'un délit ou d'un « quasi-délit, c'est-à-dire d'un fait, intentionnelle-
« ment ou non, dommageable à autrui, dit M. Weiss;
« l'ordre public international imposera le plus sou-
« vent l'application de la loi du pays où ce fait a
« été commis. La société est en effet intéressée à ce
« que les droits légitimes de chacun soient protégés
« contre la mauvaise foi et la violence; la paix
« publique est à ce prix. L'article 1382 du code civil
« fait partie de ces lois de police et de sûreté aux-
« quelles les étrangers eux-mêmes doivent l'obéis-
« sance sur le territoire français.

« Il suit de là que tout délit ou quasi-délit accompli
« en France et auquel la loi française attache un effet
« d'obligation sera valablement invoqué devant les tri-
« bunaux français, quelles que soient les nationalités
« et les législations respectives des plaideurs (1). »

(1) Weiss. *Traité théorique et pratique de droit interna-
tional privé*, tome 4 (Conflit des lois, II, pages 390 et 391).

De ce principe il résulte qu'on devra appliquer partout les règles concernant la responsabilité en vigueur dans le pays où les actes de gestion des opérations d'émigration ont pris naissance.

Une seconde règle approuvée par le *Congrès* de l'Institut de droit international apparaît avec un caractère juridique international. Il s'agit de l'engagement que devraient prendre les États contractants, dans le projet de convention, d'interdire aux personnes ou aux associations autorisées à faire des opérations d'émigration de conclure des contrats, par lesquels elles s'engageraient à livrer un nombre déterminé d'émigrants, soit à une entreprise quelconque, soit « à un gouvernement étranger », à moins qu'une autorisation spéciale ne leur soit en cette hypothèse accordée (article 5 du projet de l'Institut). Les mots « à un gouvernement étranger » font certainement entrer la règle dont il s'agit, pour le cas qu'ils visent, dans la sphère des relations entre États. En effet l'autorisation spéciale dont il est ici question ne pourrait, à notre avis, être donnée qu'avec le consentement de l'État étranger appelé à recevoir les émigrants sur son territoire. Car ce n'est que par ce consentement que l'État étranger prendrait l'engagement de protéger d'une manière toute particulière les droits et les intérêts des émigrants.

En outre nous avons vu que le *Congrès* met à la charge de l'État, en sa qualité de protecteur des in-

térêts des nationaux émigrants, la création dans les lieux opportuns de services réguliers d'information destinés à fournir des renseignements exacts et complets sur la situation réelle des pays d'immigration. L'Institut ajoute que ce service devra distribuer ses informations à tous les individus « *sans distinction de nationalité.* » Ainsi l'État aura l'obligation d'assurer le consentement libre à l'émigration chez tout être humain, considéré comme tel et dans ses droits d'homme, abstraction faite des liens naturels ou juridiques qui peuvent le rattacher à tel ou tel État. Le caractère international d'une telle règle apparaît bien évidemment.

Enfin le projet élaboré par le *Congrès* prévoit un engagement à prendre par tous les États contractants en vue de s'entendre pour introduire dans leurs législations pénales respectives les règles indispensables pour la répression des infractions aux lois et aux règlements en vigueur en matière d'émigration. Cet accord des États sur l'esprit des mesures pénales qu'il conviendrait d'édicter, sinon sur leur libéralité même, aurait certainement la valeur juridique d'une disposition internationale.

Nous connaissons désormais quelles sont les mesures de protection que les nécessités pratiques de l'émigration moderne, en même temps que les idées de Droit et d'État imposent aux différents États d'inscrire dans leurs législations. Nous avons éga-

lement déterminé le caractère et l'efficacité juridiques des diverses dispositions de cette nature.

Il nous reste, dans la dernière section de ce chapitre, à étudier l'œuvre des législations positives dans ce domaine.

SECTION III

Législations positives

On peut dire que la plupart des législations consacrent des dispositions protectrices des émigrants et sanctionnent, dans une mesure plus ou moins large, les règles qui viennent d'être dégagées ou certaines d'entre elles (1). Nous n'avons pas l'in-

(1) Ainsi l'Allemagne a édicté des prescriptions minutieuses sur les agents de transport et l'aménagement des navires d'émigrants. Elle tend d'ailleurs à diriger l'émigration vers ses colonies. (Cf. *Annuaire de législation étrangère*, 1898. Darras 1897). La légitimité de cette tendance ne saurait être contestée. Si l'on reconnaît le droit et le devoir pour l'Etat d'intervenir dans les opérations d'émigration, on ne voit pas pourquoi on lui refuserait le droit de favoriser un courant d'émigration plus utile aux intérêts du pays.

Un certain nombre de législations, en dehors de celles que nous étudions ici, interviennent dans les opérations de recrutement des émigrants, exigent que les agents soient munis d'autorisations et qu'ils fournissent un cautionnement, prescrivent des règles pour la rédaction des contrats relatifs à l'émigration (Cf. Chandèze, *loc. cit.*) (Belgique, Hollande, Angleterre etc).

tention de nous livrer à une étude détaillée de toutes les législations à ce sujet.

Nous voudrions seulement faire l'analyse des deux législations qui nous semblent avoir embrassé le problème avec le plus d'ampleur et de précision et y avoir apporté les solutions les plus heureuses, c'est-à-dire des législations suisse et italienne. Il nous faudra aussi indiquer l'état législatif de la question en France.

SUISSE (1)

La protection des émigrants est organisée par la loi fédérale du 24 décembre 1880.

Cette loi s'occupe surtout de la surveillance des agents. Ils ne peuvent être choisis parmi les fonctionnaires ou les employés de la confédération ni parmi les personnes au service d'une compagnie maritime ou de chemins de fer de pays transatlantiques. Les agences d'émigration déposent un cautionnement et un cautionnement supplémentaire leur est imposé pour la nomination de chaque sous-agent.

La loi règle aussi les obligations des agents, leurs opérations et leurs contrats.

(1) Chandèze, *loc. cit.*

Elle exige que le contrat d'engagement des émigrants soit écrit et rédigé en double expédition. Une formule obligatoire peut d'ailleurs être imposée par le conseil fédéral.

Les agents ne peuvent conclure des conventions portant engagement de livrer un nombre déterminé de personnes à une société de transport, à une entreprise de colonisation ou à un gouvernement étranger. Ils ne peuvent expédier les personnes incapables, à cause de leur âge avancé, de leur maladie ou de leur infirmité, de se livrer au travail, à moins que leur entretien, au lieu de destination, ne soit assuré par leurs ressources propres. Les mineurs et les individus en tutelle ne peuvent être embarqués sans un consentement écrit de leurs représentants légaux et sans que la preuve soit fournie de la possibilité de leur entretien dans le pays d'émigration. Les mineurs de 16 ans doivent être accompagnés de personnes de confiance.

De même il est défendu d'embarquer les personnes qui, après le paiement du prix de leur voyage, arriveraient dénuées de ressources au lieu de destination ou celles que les lois du pays où elles veulent aller refusent d'accepter comme immigrants.

Les agents doivent faire assurer la vie et les bagages des émigrants.

Enfin le Conseil fédéral se réserve la faculté d'interdire la publication de renseignements erronés sur les

pays d'immigration et l'emploi de transports défectueux.

Le décret du 18 septembre 1888 a organisé un bureau spécial chargé de se mettre en relations avec les organes des autres États afin d'obtenir les renseignements utiles aux émigrants; ce bureau comprend deux sections : l'une surveille les agents, l'autre protège directement les émigrants.

ITALIE (1)

La loi du 30 janvier 1901, remplaçant la loi du 30 décembre 1888 a voulu protéger les émigrants dans toutes les phases de leur mouvement, depuis le pays d'origine jusqu'au lieu de destination. Tous les services relatifs à cette protection ont été concentrés entre les mains d'un commissariat.

En premier lieu, la loi a organisé la protection des émigrants dans les lieux d'origine par l'institution de comités gratuits chargés de fournir les renseignements que le commissariat juge utiles sur les lieux favorables à l'émigration et les lieux qu'il faut, au contraire, éviter. Les comités doivent être constitués dans toutes les communes où se manifeste un courant d'émigration ou dans lesquelles des agents des com-

(1) *Annuaire de législation étrangère* tome 31.

pagnies de navigation font de la propagande. Ils se composent du juge de paix, du maire, du médecin communal, du curé de la paroisse et d'un représentant des associations ouvrières de secours mutuels, s'il en existe. Le commissariat distribue aux comités locaux (ainsi qu'aux journaux, aux préfectures et aux sous-préfectures), sous forme de circulaire ou dans un bulletin mensuel, les renseignements détaillés qu'il a pu recueillir sur les pays d'immigration. La population est de la sorte informée du climat, du sol, des cultures, des salaires et du prix des objets usuels de consommation. Ces renseignements sont donnés sous une forme générale et ne sont accompagnés d'aucune invitation à partir pour telle ou telle région. Les Comités les communiquent aux individus ou aux associations privées qui jouent un rôle bienfaisant en cette matière.

Sachant à quoi s'en tenir, les nationaux partent ou demeurent, suivant leur libre choix. S'ils sont décidés à s'expatrier, les comités leur délivrent les certificats nécessaires pour obtenir leur passeport.

La protection des émigrants s'exerce ensuite dans les ports d'embarquement. Les paquebots sont visités afin de vérifier s'ils ont satisfait aux lois et aux règlements en vigueur. Les émigrants sont également visités dans le même but. On se rend ainsi compte si les conditions sanitaires, les exigences des lois militaires, les lois de protection des mineurs,

les lois tendant à empêcher la traite des blanches, sont obéies. On peut aussi s'opposer au départ des individus qui seraient inévitablement renvoyés du pays de destination par suite des dispositions légales de ce pays (par exemple par suite du système restrictif des Etats-Unis ou de l'Angleterre). En outre, dans les ports qui sont en tête de ligne, la loi a prévu la construction et l'entretien d'hospices destinés à recevoir les émigrants depuis leur descente du train qui les a amenés jusqu'au moment de leur installation à bord du paquebot transatlantique.

Pendant la traversée de l'Océan, chaque convoi d'émigrants est accompagné d'un médecin de la marine militaire chargé du service sanitaire. Ce médecin possède aussi les attributions de commissaire du gouvernement et doit veiller à l'exécution des lois pendant la traversée. Ce fonctionnaire est à la charge des compagnies de transport.

Le commissariat ne perd pas de vue les émigrés dans les ports de destination, ni même à l'intérieur des pays où ils sont établis.

La loi a édicté des dispositions sur les conditions à remplir par une compagnie maritime pour qu'elle soit autorisée à faire le transport des émigrants. La loi de 1888 exigeait la délivrance d'une licence spéciale aux agents d'émigration. La loi de 1901 attribue aux compagnies de transport maritime (vecteurs) la qualité d'agents et de sous-agents d'émigration.

C'est aux compagnies qu'incombe désormais la responsabilité pour toutes les opérations de recrutement des passagers depuis les lieux d'origine jusqu'au terme du voyage.

Il est interdit aux compagnies et à leurs représentants, sous peine de prison et d'amende, d'exciter publiquement les habitants des communes à l'émigration. La même peine frappe ceux qui, au moyen d'affiches ou de circulaires ou par tout autre moyen, répandraient des indications fausses au sujet de l'émigration.

Les contestations, entre les émigrants et les compagnies de transport ou les représentants de celles-ci, pour remboursement des sommes indûment perçues, pour indemnités à payer etc. sont jugées sans appel par des commissions arbitrales. Ces commissions, instituées dans chaque province, sont composées du président du tribunal, du procureur du roi, d'un conseiller de préfecture et de deux autres membres élus par le conseil provincial. Si la valeur du litige ne dépasse pas 50 francs, l'inspecteur de l'émigration dans le port d'embarquement décide sans appel. Les plaintes contre les compagnies peuvent être présentées au comité de patronage de la commune de domicile de l'émigrant, au préfet de la province, à l'inspecteur dans le port d'embarquement ou au consul italien dans le port d'arrivée.

Le commissariat de l'Emigration est assisté par

un conseil composé d'hommes compétents et dans lequel les autres administrations intéressées sont représentées. Une commission parlementaire composée de trois sénateurs et de trois députés veille spécialement sur l'emploi des fonds; elle établit le budget d'accord avec le commissariat et examine le compte administratif et moral du service de l'émigration.

Une taxe de 8 francs doit être payée au Trésor par les compagnies de navigation pour chaque émigrant.

FRANCE (1)

Si le système français consiste dans une abstention complète soit pour favoriser soit pour entraver l'émigration, il tend au contraire à protéger le plus efficacement possible ceux qui veulent s'expatrier.

La législation française de l'émigration est contenue dans la loi du 18 juillet 1860 et dans les décrets du 9 mars 1861, du 15 mars 1861, du 15 janvier 1868 et du 14 mars 1874.

Aux termes de l'article premier de la loi de 1860, nul ne peut entreprendre les opérations d'engagement ou de transport des émigrants sans l'autorisa-

(1) Chandèze, *loc. cit.*

Randon

tion du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. La délivrance de cette autorisation est subordonnée à la jouissance des droits civils et d'une bonne réputation. En outre les compagnies doivent fournir un cautionnement qui s'élève à 40.000 francs depuis un arrêté du 8 février 1889. Les deux tiers doivent être versés en numéraire, le dernier tiers peut être représentée par une caution.

Un certain nombre d'obligations sont imposées aux agents. Ils doivent remettre à l'émigrant un contrat qui sera visé au port d'embarquement par le fonctionnaire chargé de l'émigration dans les vingt-quatre heures. Si le voyage est retardé, l'agent devra une indemnité. Enfin l'agent est responsable des accidents de mer; la loi ne l'oblige pourtant pas à s'assurer. Les compagnies sont responsables des actes de leurs agents.

Tout navire destiné à l'émigration devra, lorsque le nombre des émigrants sera supérieur à 100, avoir à bord un médecin et un chirurgien de marine. Il est interdit de recevoir à bord aucun individu atteint d'une maladie grave ou contagieuse et de placer dans le navire des marchandises insalubres ou dangereuses. Le navire ne pourra sortir du port sans que le capitaine ou l'armateur soit muni d'un certificat constatant que les prescriptions imposées aient été remplies et que le navire a été aménagé dans les conditions d'hygiène et de sécurité désirables.

Il avait été créé dans les principaux ports des commissaires spéciaux chargés de surveiller l'émigration. Ces attributions ont été transférées aux commissaires de surveillance attachés aux ports ou aux chemins de fer. Sous la direction de ce fonctionnaire un bureau de renseignements a été établi dans les ports d'embarquement importants au point de vue de l'émigration.

CHAPITRE II

PROTECTION DES IMMIGRANTS

Un État puise dans ses fonctions essentielles le droit de s'opposer à l'incorporation de certaines catégories d'éléments étrangers dans l'organisme social et politique qu'il personnifie. Mais, dès l'instant qu'il consent à recevoir les immigrants, il assume vis-à-vis d'eux des obligations de protection.

Cette obligation se fonde sur des considérations d'équité en même temps que sur la conception de l'État comme défenseur du droit. Il ne s'agit point, bien entendu, de mettre l'immigrant en tutelle et d'entraver sa liberté individuelle. L'État ne peut être déclaré responsable de la fortune qui attend celui qui s'est librement expatrié.

La mission qui incombe à l'État, c'est de mettre le nouveau venu, qu'il a cru digne d'être accueilli, à même de faire face aux nécessités de l'existence.

Est-il besoin d'ajouter que l'État n'est nullement obligé de traiter l'immigrant, au point de vue de la

liberté du travail, sur le même pied que les nationaux. L'immigrant, lui, est soumis aux règles en vigueur dans le pays relativement à la police du travail. Car ces règles rentrent dans la catégorie des lois de police et de sûreté dont l'ordre public national exige l'application à tous ceux qui résident sur le territoire. Mais l'immigrant ne saurait avoir droit, par le fait même de sa présence sur le territoire, à l'application en sa faveur des lois de protection des travailleurs nationaux (1).

En somme, la seule obligation de l'État qui reçoit un immigrant est de pourvoir efficacement à sa protection lors de son arrivée et à son placement, c'est-à-dire de le préserver contre les attaques injustes et les exploitations dont il pourrait être la victime à son débarquement et de le renseigner sur les champs qui s'ouvrent dans le pays à son initiative. Il faut encore ajouter à cela l'utilité qu'il y a, tant au point de vue de l'immigrant qu'à celui des nationaux, de placer les arrivants dans de bonnes conditions d'hygiène.

Le placement des immigrants sera facilité par la création dans chaque État de bureaux d'immigration

(1) Cf. la nouvelle loi anglaise de 1906 sur les accidents du travail et les étrangers. La situation juridique des ouvriers étrangers en Allemagne au point de vue des assurances sociales. (*Revue de droit international privé*, 1908.

destinés à renseigner les nouveaux venus. L'institution d'un bureau international à cette fin serait même à désirer. Il est souhaitable aussi que les gouvernements autorisent les bureaux d'immigration et les bureaux d'émigration à correspondre entre eux.

On conçoit facilement que les États les plus disposés à protéger les immigrants sont ceux qui cherchent à favoriser l'immigration.

Nous avons eu l'occasion de noter toutes les faveurs dont le Vénézuéla entoure les immigrants (concession de terres, paiement des frais de voyage depuis le port d'embarquement et parfois depuis le lieu de résidence du pays d'origine jusqu'au lieu de destination, logement et nourriture des débarquants (1).

L'Argentine, qui se propose d'attirer les immigrants agricoles pour la mise en culture des terres, protège énergiquement l'immigration dans sa loi de 1876 (2). Un département spécial de l'Administration de l'État a la mission de protéger les débarquants, de les mettre en rapport avec les autorités et de les répartir dans les territoires de la République. Des bureaux de placement sont institués, sous la direction de l'administration centrale et des comités pro-

(1) *Revue de droit international privé*, 1905 : *Les étrangers au Venezuela*, Daguin.

(2) *Revue économique internationale*, Bodio, *loc. cit.*, Calvo, *Emigration et colonisation*.

vinciaux, pour recevoir les demandes de travail, procurer aux ouvriers des conditions avantageuses d'établissement, veiller à l'exécution loyale des clauses de leurs contrats. Ces organes s'entremettent du reste gratuitement.

Dans la République Argentine, au Brésil, et dans d'autres États de l'Amérique du Sud, des établissements hospitaliers sont organisés dans les ports de débarquement en vue de l'entretien gratuit des immigrants durant un certain délai.

Mais, dans les ports de l'Amérique du Nord, l'immigrant est livré à lui-même aussitôt qu'il a subi la visite de contrôle (1). Aussi les originaires d'Angleterre, d'Allemagne, ou d'autres pays ont-ils fondé des établissements de bienfaisance pour les nouveaux immigrants. Ce sont des sociétés de patronage, des associations philanthropiques qui prennent soin des débarqués, les conseillent et les informent, les assistent auprès des autorités américaines. Elles procurent un abri aux femmes et aux enfants. Elles mettent les nouveaux venus en relations avec les employeurs. Cependant une loi du 29 juin 1906 a établi, aux États-Unis un bureau d'immigration (et de naturalisation) (2).

(1) *Revue économique internationale* 1905 Bodio, *loc. cit.*

(2) Darras 1906.

Quant à la protection des immigrants sous le rapport de l'hygiène, elle laisse parfois aussi à désirer. On l'a constaté notamment pour l'Angleterre (1).

(1) *Condition d'hygiène des immigrants en Angleterre.*
Monnier: *Les Indésirables*, pages 56 et suivantes.

CONCLUSION

La facilité croissante des moyens de transport, à notre époque, a suscité dans bien des domaines des problèmes nouveaux.

L'un des plus intéressants est celui de la réglementation, au point de vue international, de l'émigration et de l'immigration. Aux individus s'est offerte, de plus en plus, la possibilité de quitter leur pays d'origine et de transplanter ailleurs le siège de leur activité.

Les États n'ont guère contrarié les mouvements d'émigration, créateurs de débouchés commerciaux, dérivatifs heureux, parfois, au débordement de la population (Allemagne, Italie).

Mais certains États se sont inquiétés de l'afflux des immigrants. La crainte de l'introduction d'éléments nuisibles ou inutiles dans la communauté nationale les ont amenés à prendre des mesures de contrôle et de filtrage.

Ainsi s'est posé, sous la pression des faits économiques et de la marche générale des choses, le conflit du droit individuel de déplacement et d'établissement, conséquence de la liberté individuelle, et du droit de l'État de s'opposer, en certains cas, à l'exercice de cette liberté.

Nous avons montré que l'État puise, dans ses attributions essentielles, le droit incontestable de limiter l'immigration. Mais, en cette matière comme en beaucoup d'autres, le droit, se justifiant par la nécessité, s'arrête au point où celle-ci s'arrête elle-même. C'est une question d'opportunité que chaque État particulier est appelé à trancher en s'inspirant des besoins nationaux et sans jamais manquer aux règles de la courtoisie internationale. Nous croyons que les législations analysées à cet égard au cours de cette étude méritent, dans la généralité de leurs dispositions, d'être approuvées. Peut-être même nous serait-il permis d'espérer que le législateur français s'inspirera de ces exemples et qu'il organisera un système purificateur des éléments immigrants.

Quoi qu'il en soit, nous avons vu que l'État Français ne s'est pas désintéressé de ses devoirs de protection envers ses nationaux émigrants. Mais son œuvre pourrait être perfectionnée, rendue plus complète et plus précise. L'Institut de droit international a formulé en cette matière des préceptes sages et méthodiques. La Suisse et l'Italie nous offrent des

modèles précieux. Une protection très énergique des émigrants favoriserait peut-être, dans une certaine mesure, l'esprit d'aventure dans les masses françaises. Et là serait peut-être, en partie, le remède à l'encombrement des carrières dont il est banal à la fin, mais raisonnable, de se plaindre.

Vu : LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
WEISS.

Vu : LE DOYEN,
LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :
LE VICE-RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

I

Ouvrages

- Blanc. *L'immigration en France*, thèse, Lyon 1901.
Calvo. *Étude sur l'émigration et la colonisation*, 1875.
Cauwès. *Cours d'économie politique*.
Chandèze. *L'émigration*, 1898.
Le Conte. *Étude sur l'émigration italienne*.
Gonnard. *L'émigration européenne au XIX^e siècle*, 1906.
Ihering. *Les Indo-européens avant l'histoire*. Œuvre posthume, traduction Meulenaere, 1895.
Jeaucourt-Galignani. *L'immigration en droit international*, thèse 1908.
Monnier. *Les Indésirables*.
Weiss. *Traité théorique et pratique de droit international privé*.

II

Articles

- Annuaire de législation étrangère*, 1898, 1901, 1905.
Annuaire de l'Institut de droit international, 1891. Von

- Bar. *Droit d'admission et d'expulsion des étrangers*, 1897. Session de Copenhague.
- Revue de droit international privé*, 1905. *Les étrangers au Venezuela*. Daguin.
1907. *L'Aliens act anglais de 1905*. Henriques.
1908. *La nouvelle loi anglaise de 1906 sur les accidents du travail et les étrangers*.
La situation juridique des ouvriers étrangers en Allemagne au point de vue des assurances sociales.
L'immigration aux États-Unis et la loi du 20 février 1907.
- Revue de droit public et de science politique*, 1899. *Du rôle nouveau de l'assistance internationale et du droit de séjour des étrangers*.
- Revue générale de droit international public*, 1894. *Droit d'expulsion des anarchistes étrangers conduits à la frontière française*.
- Revue d'économie politique*, 1904.
- Revue économique internationale*.
1905. *Émigration et Immigration*. Bodio.
Le travail au États-Unis. Métin.
L'émigration hongroise. Mailath.
La politique coloniale italienne, de Marini.
La richesse privée de l'Italie. Nitti.
1907. *Les ouvriers agricoles étrangers en France*. Maurice Lair.
L'émigration de l'Italie méridionale, de Lestrade.
1908. *Limitation internationale de l'immigration en vue de la préservation des races, de la culture et de la vie économique*. Docteur Gustave Seibt.
- Journal de droit international privé*, 1895. Robinet de Cléry.
- Journal des Économistes*.
- 1905 et 1906. *Chronique de M. G. de Molinari*.
1907. *Compte-rendu de l'Émigration*. Gonnard.

The journal of international law, 1907.

Times, 10 février 1907.

Le Temps, 19 mai 1906.

Parliamentary Papers, 1906.

Law Times, 17 et 24 mars, 26 mai 1906.

Questions diplomatiques et coloniales, 1^{er} et 16 janvier 1906.

Réforme sociale, 1^{er} mars 1906. *La guerre à l'émigration de nos jours en Espagne*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

La liberté d'émigrer et d'immigrer et ses limites .	15
---	----

CHAPITRE PREMIER

La liberté de l'émigration et ses limites	19
---	----

CHAPITRE DEUXIÈME

La liberté d'immigration et ses limites	31
---	----

SECTION I. — Fondement rationnel et juridique de la politique de contrôle de l'immigration	34
---	----

SECTION II. — Etats ayant adopté une politique de contrôle de l'immigration	41
--	----

SECTION III. — Pays n'exerçant pas de contrôle sur l'immigration	80
---	----

DEUXIÈME PARTIE

*Protection des droits et des intérêts des émigrants
et des immigrants*

CHAPITRE PREMIER

Protection des émigrants	91
SECTION I. — Fondement rationnel et juridique de la protection des émigrants par l'État.	92
SECTION II. — Caractère juridique des règles pro- tectrices des émigrants	100
SECTION III. — Législations positives.	106

CHAPITRE DEUXIÈME

Protection des immigrants	117
Conclusion.	123
BIBLIOGRAPHIE	127

